

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA
DO DIRETOR DE ESCOLA**

**Guarulhos
2016**

José dos Santos Silveira

Gestão democrática na perspectiva do diretor de escola

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas educacionais e formação de educadores.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Aparecida Jacomini
Universidade Federal de São Paulo – Unifesp

**Guarulhos
2016**

Ficha Catalográfica

Universidade Federal de São Paulo

Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Autorizo a reprodução total ou parcial desta pesquisa, por qualquer meio, convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

SILVEIRA, J. S.

Título: Gestão Democrática na Perspectiva do Diretor de Escola - Guarulhos, 2016. 166 f.

Dissertação (Mestrado em Educação)

Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2016.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Aparecida Jacomini.

Título em Inglês: Democratic management in the perspective of the school principal.

1.Democracia; 2. Gestão Democrática; 3. Escola Pública.
4.Participação; 5. Diretor de Escola.

JOSÉ DOS SANTOS SILVEIRA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DO DIRETOR DE
ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Aparecida Jacomini

Universidade Federal de São Paulo – Unifesp

Aprovação: ____/____/____

Profª Drª Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo
(Presidente da banca)

Prof. Dr. Vitor Paro – Universidade de São Paulo
(Titular)

Profª Drª Celia Maria Benedicto Giglio – Universidade Federal de São Paulo (Titular)

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo
(Suplente)

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Identificação do (a) pós-graduando (a)

| | | | |
|--------------------------------|--|-----------------------|-----------------|
| Programa de Pós-Graduação | Educação | | |
| Pós-graduando (a) | Jose dos Santos Silveira | Ano de ingresso: 2014 | Nível: Mestrado |
| Título da Dissertação | "GESTÃO DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA DO DIRETOR DE ESCOLA" | | |
| Orientador (a) Prof.(a) Dr.(a) | Márcia Aparecida Jacomini | | |

Indicação da Defesa de Dissertação de Mestrado

| | |
|--|-----------|
| Dia: 7 de dezembro de 2016 (quarta-feira) | Hora: 10h |
| Local: Sala 216 - 2º andar - EFLCH - Estrada do Caminho Velho, 333 - Jardim Nova Cidade - Guarulhos/SP | |

Composição da Comissão Julgadora

| Comissão Julgadora | | |
|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Titulação | Nome completo do (a) docente | Nome (sigla) e Local de Instituição |
| Presidente: Prof.(a) Dr.(a) | Márcia Aparecida Jacomini | Universidade Federal de São Paulo |
| Examinador: Prof.(a) Dr.(a) | Celia Maria Benedicto Giglio | Universidade Federal de São Paulo |
| Examinador: Prof.(a) Dr.(a) | Vitor Henrique Paro | Universidade de São Paulo |

Abertura dos Trabalhos: às 10 h 00, o (a) presidente da banca apresentou o (a) pós-graduando (a), o título da respectiva **Dissertação de Mestrado** e os membros da Comissão Julgadora, dando a palavra inicialmente ao (à) pós-graduando (a), que teve trinta minutos, no máximo, para expor sua **Dissertação**. Em seguida, passou a palavra à Comissão Julgadora, cujos membros tiveram, no máximo, trinta minutos para as respectivas arguições, bem como ao (à) pós-graduando (a) o direito de resposta, em, no máximo trinta minutos.

Parecer da Comissão Julgadora: tendo o (a) pós-graduando (a) respondido as questões em tempo hábil, após apresentarem considerações finais sobre a **Dissertação**, os membros da Comissão Julgadora emitiram parecer pela **APROVAÇÃO** do candidato.

Encerramento dos Trabalhos: às 12 h 20, o (a) presidente da banca, ouvindo os demais membros da Comissão Julgadora, lavrou esta Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado, que será encaminhada à CEPG do Programa de Pós-Graduação em Educação, para a devida homologação.

| Comissão Julgadora | | |
|-----------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Titulação | Nome completo do (a) docente | Assinatura do (a) docente |
| Presidente: Prof.(a) Dr.(a) | Márcia Aparecida Jacomini | |
| Examinador: Prof.(a) Dr.(a) | Celia Maria Benedicto Giglio | |
| Examinador: Prof.(a) Dr.(a) | Vitor Henrique Paro | |

Dedico a Carmen, companheira de vida e de
sonhos, pelo amor e apoio; e a nossas filhas,
Maria Carolina e Maria Helena, pela graça,
alegria e esperança em nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a inestimável contribuição de inúmeras pessoas, o que me impossibilita dimensionar no papel a extensão de todo o meu agradecimento. Ainda assim, não poderia deixar de manifestar, mesmo que de forma singela, minha gratidão:

À Prof.^a Dr.^a Márcia Jacomini, minha orientadora, pela confiança, respeito e seriedade.

À Prof.^a Dr.^a Célia Maria Benedicto Giglio, pela leitura crítica, atenta e pelas sugestões tão bem-vindas ao trabalho.

Ao Prof. Dr. Vitor Paro, pelo apoio e olhar crítico, sempre buscando a sustentação teórica que tanto enriqueceu esta pesquisa.

Às professoras e professores do curso de mestrado da Unifesp, pelas contribuições críticas e pelo apoio sempre necessário.

À equipe da secretaria de pós-graduação da Unifesp, em especial a Erick, pela presteza e dedicação.

Aos diretores de escola, em especial aos diretores da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP), sujeitos desta pesquisa, meu muitíssimo obrigado pela participação, sem a qual não seria possível esta pesquisa.

Aos professores e funcionários da rede pública de Educação, em especial aos colegas da Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) “Prof. Antônio Duarte de Almeida”.

Aos alunos da rede pública, em especial aos alunos da Emef “Prof. Antônio Duarte de Almeida”, que nos fazem persistir, acreditar, criar e recriar nossos ideais.

A Tia Zulene, minha primeira professora, que apenas com a 4^a série primária apresentou-me ao mundo da leitura e da escrita.

A meus irmãos, Geraldo, Valdo e Romilson; a minha mãe, Joana Mesquita de Brito, pela perseverança em acreditar na educação dos filhos; e a meu pai, Armin Guedes Silveira (*in memoriam*), pelos ensinamentos de respeito, ousadia e coragem.

Às filhas Maria Carolina e Maria Helena, pela compreensão, carinho, apoio e amor.

A Carmen, minha amada companheira, pelo amor que dividimos e ainda vamos dividir.

“Democracia sem educação e educação sem
liberdade são antinomias, em teorias, que
desfecham, na prática, em fracassos
inevitáveis.”
Anísio Teixeira

RESUMO

Esta pesquisa investigou a perspectiva do diretor de escola da rede pública do município de São Paulo sobre a gestão democrática. A questão que instigou este estudo foi saber o que os diretores de escolas municipais pensam sobre a gestão democrática e como a realizam no cotidiano escolar. Desse modo, o objetivo principal foi conhecer e analisar a perspectiva do diretor de escola sobre a gestão democrática da escola pública, tendo como referência o princípio constitucional (Constituição Federal de 1988). No que se refere aos objetivos específicos, analisou-se, a partir da perspectiva do diretor de escola, quais concepções ele possui sobre o tema gestão democrática; quais instâncias e mecanismos de gestão democrática são utilizados no interior da escola; e as concepções do diretor sobre participação e decisões coletivas. Partindo da compreensão de que a educação é uma política pública, estudaram-se as relações entre educação, Estado e democracia, para construir uma compreensão da gestão democrática na educação pública. Para tanto, baseou-se em autores como Carlos Nelson Coutinho, Maria Victória M. Benevides, Vitor Paro, Nicos Poulantzas e Antônio Gramsci. Para analisar o tema da gestão democrática na escola pública, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de questionário aos diretores de escola de ensino fundamental do município de São Paulo. Os dados possibilitaram observar que há tendência do diretor de escola em restringir o conceito de gestão democrática ao plano formal, valorizando as regras e as normas expedidas por órgãos centrais da administração municipal, enquanto, internamente à escola, desvaloriza a participação ativa e direta nas tomadas de decisões dos membros da comunidade escolar, principalmente no caso de pais ou responsáveis e, claramente, alunos. Os dados indicaram que o diretor espera dos órgãos centrais as diretrizes de como deve ser a organização e a participação na gestão da escola e que, em geral, atende às diretrizes vindas de cima de modo formal, dentro dos aspectos legais e jurídicos. Verificou-se, também, que há pouco investimento para propiciar maior envolvimento social, discussões abertas, debates e possibilidade de maior participação da comunidade escolar e local.

Palavras-chave: Democracia. Gestão democrática. Escola pública. Participação. Diretor de escola.

ABSTRACT

This research investigated the perspective of the public school principal on democratic management in São Paulo city. This study was prompted by the question that aims to learn what the principals of municipal schools think about the democratic management and how they perform it in everyday school life. Thus, the main objective was to identify and analyze the perspective of the school principals on the democratic management of public schools, with reference to the constitutional principle (Federal Constitution of 1988). Regarding specific objectives, from the school principals' perspective, their views on the subject of democratic management were analyzed, which instances and democratic management mechanisms are used within the school, and the principals' concepts about participation and collective decisions. Starting from the understanding that education is a public policy, the relationships between education, State and democracy were studied to build an understanding of the democratic management in public education. Therefore, it was based on authors such as Carlos Nelson Coutinho, Maria Victória M. Benevides, Vitor Paro, Nicos Poulantzas e Antônio Gramsci. To analyze the issue of democratic management in public schools, bibliographic and documentary research was carried out in addition to a questionnaire to elementary school principals in São Paulo city. The data enabled the observation of a tendency on the part of the school principal to restrict the concept of democratic management to the formal level, valuing the rules and regulations issued by the municipal administration central organs, while internally in the school, disregarding the active and direct participation in the decision-making process of members from the school community, especially parents or guardians and, clearly, students. The data indicated that the principal expects from the central organs the guidelines on how the organization and participation in school management should be and, in general, they consider the directives from above in a formal manner, according to the legal and juridical aspects. It was also verified that there is little investment in order to promote greater social involvement, open discussions, debates and the possibility of greater participation of the school and local community.

Keywords: Democracy. Democratic management. Public school. Participation. School principal.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Frequências (nº), percentuais (%) e intervalos de confiança (IC) para as características dos diretores de escola..... | 108 |
| Tabela 2 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...” | 112 |
| Tabela 3 – Anova para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...” | 114 |
| Tabela 4 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...” | 114 |
| Tabela 5 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “A participação na gestão da escola deve ser” | 118 |
| Tabela 6 – Anova para a questão “A participação na gestão da escola deve ser” | 119 |
| Tabela 7– Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “A participação na gestão da escola deve ser” | 119 |
| Tabela 8 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?” | 121 |
| Tabela 9 – Anova para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?” | 123 |
| Tabela 10 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?” | 123 |
| Tabela 11 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?” | 124 |
| Tabela 12 – Anova para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?” | 126 |
| Tabela 13 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?” | 126 |
| Tabela 14 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de concepção..... | 128 |
| Tabela 15 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de conselho de escola | 131 |
| Tabela 16 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de grêmio estudantil..... | 132 |
| Tabela 17 – Frequências, percentuais e Intervalos de confiança (IC) para as questões de projeto político-pedagógico | 134 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|------------|
| Mapa 1 – Formas de Seleção de Gestores Escolares no Brasil | 85 |
| Organograma 1 – Organização administrativa da SME-SP | 94 |
| Quadro 1 – Tipo de Escola – SME/SP | 95 |
| Gráfico 1 – Percentuais e intervalos de confiança para as características dos diretores de escola | 109 |
| Gráfico 2 – Percentuais para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve” .. | 113 |
| Gráfico 3 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve” | 113 |
| Gráfico 4 – Percentuais para a questão “A participação na gestão da escola deve ser” | 118 |
| Gráfico 5 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “A participação na gestão da escola deve ser” | 119 |
| Gráfico 6 – Percentuais para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?” | 122 |
| Gráfico 7 – Médias \pm 1 desvio padrão para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?” | 122 |
| Gráfico 8 – Percentuais para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?” | 125 |
| Gráfico 9 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?” | 125 |
| Gráfico 10 – Percentuais e intervalos de confiança para as questões de concepção | 128 |

LISTA DE SIGLAS

Ande – Associação Nacional de Educação
Anfope – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APM – Associação de Pais e Mestres
AVE – Auxiliar de Vida Escolar
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE – Conselho Escolar
CF – Constituição Federal
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae – Conferência Nacional de Educação
Crece – Conselho de Representantes dos Conselhos Escolares
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DOT – Diretoria de Orientação Técnica
DP – Desvio Padrão
Emef – Escola Municipal de Ensino Fundamental
FMI – Fundo Monetário Internacional
IC – Intervalo de confiança
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional
MEC – Ministério de Educação e Cultura
MPL – Movimento Passe Livre
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
ONU – Organização das Nações Unidas
PNE – Plano Nacional de Educação
PT – Partido dos Trabalhadores
SME – Secretaria Municipal de Educação
UAB – Universidade Aberta do Brasil
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1 DEMOCRACIA, ESTADO E EDUCAÇÃO | 21 |
| 1.1 AS BASES CLÁSSICAS DA DEMOCRACIA..... | 23 |
| 1.1.1 Hobbes e o grande Leviatã | 25 |
| 1.1.2 O governo civil de John Locke | 26 |
| 1.1.3 Rousseau e a participação direta | 28 |
| 1.1.4 Democracia na tradição marxista | 31 |
| 1.2 DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE..... | 34 |
| 1.2.1 Democracia liberal | 35 |
| 1.2.2 As regras do jogo e a questão democrática em Bobbio | 38 |
| 1.2.3 A democracia no contexto do neoliberalismo | 42 |
| 1.2.4 A investida neoliberal | 43 |
| 1.2.5 As consequências da política neoliberal e a democracia | 44 |
| 1.2.6 Democracia participativa..... | 47 |
| 1.2.7 A conquista de espaços políticos e a participação popular | 49 |
| 2 DEMOCRACIA E ESCOLA: O SENTIDO DESSA RELAÇÃO | 57 |
| 2.1 O CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA..... | 62 |
| 2.1.1 A gestão democrática na CF/88, LDB/96 e nos PNE | 66 |
| 2.2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA..... | 73 |
| 2.2.1 Mecanismos formais para uma gestão escolar democrática | 77 |
| 2.2.2 Conselhos escolares, grêmio estudantil e assembleias: possibilidades de ampliação da participação | 78 |
| 2.2.3 Escolha do diretor de escola: a eleição como instrumento de democracia | 81 |

| | |
|---|------------|
| 3 A PERSPECTIVA DO DIRETOR DE ESCOLA | 86 |
| 3.1 DIRETOR DE ESCOLA, QUEM É ESSE SUJEITO? | 86 |
| 3.2 BREVE CONTEXTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO | 92 |
| 3.3 AS FORMAÇÕES DE DIRETOR DE ESCOLA PROMOVIDAS PELA SME-SP..... | 94 |
| 3.3.1 O diretor de escola nas gestões Serra/Kassab (2005-2012) | 95 |
| 3.3.2 A formação do diretor de escola na gestão Fernando Haddad (2013-2016) | 98 |
| 3.4 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA..... | 101 |
| 3.5 O QUE REVELA A PESQUISA | 107 |
| 3.5.1 Caracterização do diretor de escola..... | 108 |
| 3.5.2 Perspectivas da gestão democrática | 112 |
| 3.5.3 A prática da gestão democrática na escola | 130 |
| CONCLUSÃO | 140 |
| REFERÊNCIAS | 145 |
| APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS DIRETORES DE ESCOLA..... | 156 |

INTRODUÇÃO

A questão central que provocou a presente pesquisa remete à interrogação sobre por que a gestão democrática, após 28 anos de aprovação constitucional, ainda não se efetivou no interior das escolas públicas brasileiras e, mais especificamente, no município de São Paulo. Logo após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, esse município teve como secretário de Educação o importante educador Paulo Freire¹, conhecido e reconhecido nacional e internacionalmente por ser defensor, entre outras questões, da democratização da educação, aspecto que fez questão de destacar nas propostas e nas ações desenvolvidas durante sua gestão frente à Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo. No entanto, passadas mais de duas décadas, a questão da democratização da escola parece, na maior parte das vezes, uma retórica em documentos oficiais, planos, projetos políticos- pedagógicos e projetos educacionais. Poucas têm sido de fato as escolas que efetivaram esse princípio em seu cotidiano, tornando a gestão democrática muito mais uma prática individual e isolada do que propriamente uma política pública.

Nesta pesquisa, trabalhou-se a ideia de democratização da educação na perspectiva da gestão da escola, ou seja, apesar do termo “gestão democrática” trazer à tona a discussão sobre o acesso e a permanência dos estudantes, e de que não há separação entre tais aspectos, o foco da pesquisa é a gestão democrática da escola.

A investigação ora apresentada parte do pressuposto de que há muitos sentidos e significados atribuídos ao termo “democracia”. Por isso, este trabalho busca aprofundar a discussão sobre o conceito, ou melhor, os conceitos de democracia.

A democracia desfruta atualmente de uma credibilidade política que alcança quase todas as correntes de opinião, sendo mesmo considerada o principal sistema legítimo de governo. No entanto, nem sempre foi assim; segundo Coutinho (2000), até pelo menos o início do século XX o pensamento liberal combatia abertamente a

¹ Paulo Freire foi secretário de Educação do município de São Paulo entre os anos 1989-1991, quando implementou um processo de reforma educativa que refletia a ideologia democrático-socialista e os ideais do Partido dos Trabalhadores (PT).

democracia, em geral por apontá-la como possibilidade de uma tirania da maioria, contrária à liberdade individual. O redirecionamento do discurso liberal em favor da democracia ocorreu após os regimes ditatoriais nazifascistas e o socialismo totalitário soviético. A adoção positiva levou a uma reorientação conceitual por parte dos liberais e, conseqüentemente, a um esvaziamento do conceito de democracia, que deixou de ser sinônimo de igualdade substantiva e da efetiva soberania popular, como em Rousseau, para tornar-se a afirmação de determinadas “regras do jogo” (BOBBIO, 1986) baseadas em procedimentos e normas (COUTINHO, 2000).

O conceito de democracia sofreu e sofre atualmente muitas disputas conceituais e ideológicas, travadas no cerne das concepções filosóficas e sociológicas; como observa Coutinho, “disputas existiram e existem ainda hoje em torno do conceito de democracia, cuja definição continua a ser um dos temas mais candentes na batalha de ideias entre as diferentes forças sociais em contraste” (COUTINHO, 2002, p. 11).

A discussão sobre democracia no mundo moderno nasceu no contexto das lutas pela emancipação política da burguesia e se constitui hoje na forma de governo por excelência adotada na maioria das nações capitalistas. No centro dessas discussões estão sempre as ideias de liberdade e igualdade que, historicamente, nem sempre foram entendidas como conciliáveis e nem sempre pensadas para todos. Ao longo dos séculos XVIII e XIX, os liberais estiveram engajados na luta pela garantia da autonomia do indivíduo. A discussão com os democratas era justamente a oposição entre a liberdade do indivíduo e o interesse coletivo:

Para os liberais democratas tal conflito se resolvia na concepção de haver igualdade perante a lei, ou seja, poderia haver igualdade na liberdade. Entretanto, tal igualdade foi questionada pelos críticos da sociedade capitalista, pois duvidavam da possibilidade de existir liberdade real ao indivíduo quando ele vive em uma sociedade que está fundamentada na exploração de seu trabalho. (SANCHES, 2014, p. 68)

De acordo com Bobbio (1988), os direitos de liberdade foram a condição para a existência da democracia e somente esta pôde assegurar historicamente os direitos de liberdade. O autor afirma que “hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados

democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos” (BOBBIO, 1988, p. 44).

Podemos retomar a questão levantada por Bobbio (1988) com uma afirmação de Marx (MARX; ENGELS, 1998), de que a humanidade só propõe tarefas quando existem condições materiais para solucioná-las; Coutinho (2000) observa que uma dessas tarefas foi a “socialização da política”, que, segundo ele, ocorreu tardiamente nos Estados liberais capitalistas.

Na prática, os primeiros regimes liberais restringiram tanto o direito de associação quanto o de sufrágio, limitando as franquias políticas à camada dos proprietários. O sufrágio universal masculino, condição mínima para a generalização da cidadania no plano formal, foi um direito conquistado apenas – e graças às lutas das classes trabalhadoras – em final do século XIX e início do século XX; ainda mais tardia foi a conquista do sufrágio feminino. (COUTINHO, 2000, p. 26)

Nesse sentido, a luta dos trabalhadores levou a uma socialização da política, a esfera política se ampliou e até mesmo a burguesia viu-se obrigada a criar organismos coletivos fora do âmbito da burocracia do aparelho do Estado, a fim de competir com as associações operárias e populares (COUTINHO, 2000). Portanto, democracia implica participação, em discussão pública, mediada por regras e leis, para solucionar conflitos da sociedade e, por conseguinte, a participação dos cidadãos torna-se imprescindível.

Entende-se a educação enquanto prática social, e, por consequência, a escola como espaço de contradições que refletem e retratam as relações que ocorrem na sociedade. Tais considerações levam a algumas implicações para a análise da escola, na medida em que esta é sempre resultante de projetos de sociedade em disputa. Nesse aspecto, compreende-se a escola como uma instituição social que, mediante sua prática no campo do conhecimento, dos valores, atitudes, articula determinados interesses e desarticula outros. A possibilidade da mudança está nessa contradição existente no seu interior. Assim sendo, pensar a função social da escola implica repensar seu próprio papel, sua organização e os atores que a compõem.

Compreendendo a escola como resultado de um projeto de sociedade e este como um elemento de disputa pela hegemonia, a efetivação da gestão democrática passa por escolhas, nem sempre manifestas, mas que retratam interesses e funções

entre o Estado no sentido restrito, as demandas sociais e políticas e o setor produtivo. Nessa prospecção, o Estado deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, ao situar-se à luz da correlação de forças travada no âmbito da sociedade.

A leitura de Gramsci e os conceitos de Estado ampliado, hegemonia e sociedade civil auxiliarão esta pesquisa, na medida em que Gramsci compreende a sociedade civil como sendo a esfera em que as classes sociais se organizam e defendem seus interesses, disputando e buscando a hegemonia. Para Gramsci (2012), a sociedade civil é formada pelo conjunto das organizações que são responsáveis pela elaboração e divulgação das ideologias. Essas organizações compreendem, entre outros, o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos etc. (GRAMSCI, 2012). A concepção ampliada sobre sociedade civil contribuiu para que Gramsci identificasse o papel determinante que o Estado exerce na construção do sistema hegemônico, papel este expresso na dupla e concomitante função de assegurar as condições necessárias à expansão econômica e educar para alcançar o consenso. “O Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais. ” (GRAMSCI, 2012, p. 121)

Poulantzas (1990) será importante no que se refere à compreensão do Estado como sendo um condensador das relações de classe, por onde circula a luta de classes. Ou seja, em Poulantzas o Estado deixa de ser o local somente de defesa da classe dominante para constituir-se numa instituição que materializa e condensa as relações de classe (POULANTZAS, 1990). Ele coloca o Estado como lugar de concentração e materialização do poder, entendido essencialmente como uma relação de dominação e subordinação de classe, e ele próprio deve ser entendido como uma relação.

Poulantzas concebe a democracia como instrumento de luta contra o capitalismo; para ele, a disseminação da democracia, sob a forma de “focos embrionários de poder popular” (POULANTZAS, 1990, p. 253), confundir-se-ia com o desabrochar das instituições socialistas. Esse processo consiste essencialmente em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, criando e desenvolvendo novos, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os

centros efetivos do poder real. Ou seja, a transição do capitalismo para o socialismo consiste em impulsionar a proliferação de centros de democracia direta, a partir das lutas populares que extravasam sempre, e de muito, o Estado.

O objetivo principal desta pesquisa é conhecer que perspectiva o diretor de escola do município de São Paulo possui sobre a gestão democrática. No que se refere aos objetivos específicos da pesquisa, analisar-se-á, a partir da perspectiva do diretor de escola, quais concepções ele possui sobre o tema gestão democrática; quais instrumentos de gestão democrática são revelados ou utilizados no interior da escola; além de analisar as concepções do diretor sobre a questão da participação e das decisões coletivas;

Destarte, tomou-se como objeto do presente estudo a perspectiva de gestão democrática do diretor de escola. A questão central desta pesquisa é saber qual a perspectiva de gestão democrática do diretor de escola do município de São Paulo e compreender como ele articula a gestão da escola com a democracia. Por isso, ouvir esse sujeito, o diretor de escola, torna-se imperativo nesta pesquisa.

A análise do tema da gestão democrática na escola pública conduziu inicialmente a uma pesquisa bibliográfica e documental² em que foram utilizados livros, dissertações, teses e artigos científicos que versam sobre o tema. Quanto à pesquisa documental, foram utilizados diretrizes educacionais, leis e documentos dos governos federal e municipal.

Num segundo momento, foi realizada pesquisa com diretores de escola municipal de ensino fundamental (Emef) da cidade de São Paulo. O instrumento utilizado para a pesquisa foi um questionário estruturado, ou fechado, enviado aos 546 diretores de Emef de São Paulo. O questionário foi enviado aos diretores via *e-mail*, com solicitação de participação e explicação sobre a pesquisa, assim como da necessidade de se obterem as respostas. No corpo do *e-mail* estava disponível o *link* para responder às perguntas no *googledocs*. Com esse instrumento de pesquisa, pretendeu-se obter informações para análise sobre a perspectiva de gestão democrática que perpassa ou norteia o trabalho do diretor de escola da rede municipal de ensino de São Paulo.

² Furtado (2005) informa que a diferença entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental é que a primeira utiliza as contribuições de diversos autores sobre determinado tema e a segunda vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa (FURTADO, 2005, p. 8-9).

A decisão de conhecer e analisar a perspectiva do diretor de escola sobre o princípio da gestão democrática decorre da verificação de que existem poucos trabalhos acadêmicos que estudam a gestão democrática a partir da perspectiva do diretor de escola, embora haja muitos trabalhos sobre gestão democrática da escola pública. Em uma busca no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), utilizando como descritores os termos “gestão democrática” e “diretor de escola”, além de limitar a pesquisa a partir do ano 2000, encontrou-se uma amplidão de pesquisas sobre gestão democrática, um total de 537. No entanto, no que se refere a “gestão democrática e diretores de escola”, esse número tornou-se bastante reduzido, sendo encontrados apenas 22 trabalhos.

Acresce a essa decisão o fato de o cargo de diretor de escola no município de São Paulo ser preenchido, a partir de 2008³, por concurso público de acesso entre os professores da rede, e ter papel estratégico na implementação e consolidação de políticas educacionais, uma vez que as políticas públicas de Educação têm tomado o diretor de escola como figura fundamental no processo de implementação, consolidação e avaliação de várias políticas. Assim, dada a centralidade do papel do diretor, é importante conhecer e analisar sua perspectiva sobre o princípio da gestão democrática de um ponto de vista tanto quantitativo quanto qualitativo.

Para isso, o percurso metodológico utilizado considerou como fundamental a compreensão de que a metodologia é o “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 1999, p. 16). Com base nessa compreensão, a metodologia adequada nos direciona à abordagem significativa da realidade. Para tanto, utilizou-se da abordagem quantitativa e qualitativa buscando uma relação de complementariedade das duas abordagens.

Corroborar esse aspecto a defesa feita por Gatti (2006), de que os argumentos que buscam a polarização entre as abordagens quantitativa e qualitativa nem sempre levam em conta os limites e as limitações de ambas na produção de conhecimentos:

³ A Lei nº 14.660, de 27 de dezembro de 2008, assegura o concurso público de acesso ao cargo de diretor de escola, realizado entre os professores da rede. Antes dessa lei, o cargo de diretor era preenchido por concurso público de ingresso, ou seja, não era preciso necessariamente ser professor da rede para participar do concurso.

É preciso considerar que os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que, de um lado, a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma qualificação dessa grandeza), e de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois, em si, seu significado é restrito. Por outro lado, nas abordagens qualitativas, é preciso que o evento, o fato, se manifeste em uma grandeza suficiente para sua detecção – ou seja, há uma quantidade associada aí. (GATTI, 2006, p. 28)

Como instrumento de coleta de dados, foi utilizado o questionário, que pode ser definido como uma técnica de investigação social composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas, com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado, é um instrumento de coleta de informação. (GIL, 1999, p. 128).

Para dar conta dessa problemática, a dissertação foi desenvolvida em três capítulos, sendo o primeiro deles uma retomada do conceito de democracia desde as bases clássicas até as discussões contemporâneas. Para isso, recuperaram-se as concepções clássicas de Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx, bem como as concepções de democracia na contemporaneidade; retomou-se o conceito de democracia do ponto de vista liberal e neoliberal, tendo como base as ideias de Max Weber, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Friedrich Hayek, além de Norberto Bobbio. Por outro lado, buscou-se o conceito de democracia participativa em um contexto analisado e sustentado por Crawford B. Macpherson, Carole Pateman, Ellen Wood, Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas, autores que sustentam uma crítica à concepção liberal de democracia e abrem caminho para a construção de uma sociedade mais participativa, mais justa e menos desigual.

O segundo capítulo, “Democracia e escola: o sentido dessa relação”, procura analisar o contexto e conceito do termo “gestão democrática”, retomando as discussões promovidas na conjuntura política da década de 1980, da mobilização política e social, do processo constituinte, da promulgação da Constituição Federal (CF/88) e, em contrapartida dos embates e contrarreformas dos anos 1990 em diante, momento marcado por profunda reorganização do Estado sob um viés neoliberal. Nesse aspecto, procurou-se identificar como o conceito de gestão democrática foi disputado por setores políticos e ideológicos diferentes.

O terceiro capítulo, “A perspectiva dos diretores de escola” tem como objetivo apresentar os dados e resultados da pesquisa, assim como fazer uma análise acerca de que perspectiva o diretor de escola possui do conceito de gestão democrática e como lida com esse conceito no cotidiano das unidades escolares.

1 DEMOCRACIA, ESTADO E EDUCAÇÃO

Do universo de estudantes da educação básica no Brasil, a maioria frequenta escolas públicas⁴, portanto, o Estado cumpre papel fundamental em relação à educação e, mais especificamente, em relação à política pública em educação. Como observa Azevedo (1997, p. 5): “Abordar a educação como uma política social, requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’”.

A vida em sociedade demanda organização com base em um contexto social e histórico que, no mundo contemporâneo, configura-se a partir de um contrato social articulado pelo Estado. Este se manifesta cotidianamente no modo como se produzem e se desenvolvem na sociedade as práticas e as relações econômicas, sociais, políticas e culturais.

Gramsci (2012) observa que a sociedade política e a sociedade civil não podem ser entendidas como instâncias separadas, visto que ambas atuam no exercício do poder por meio da coerção e do consenso. Nessa perspectiva, o autor define o Estado como sendo a articulação da sociedade política – que detém os mecanismos de repressão e controle, os quais se concretizam na estrutura burocrática e legislativa – e da sociedade civil – constituída de espaços privilegiados de formação para a construção de hegemonia, de consenso e para a difusão de concepções de mundo, principalmente a das classes dominantes, para todas as camadas da população (GRAMSCI, 2012).

O autor afirma também que todo Estado possui uma função educadora, na medida em que atua como movimento para criar uma nova sociedade, um novo tipo de cidadão: “O Estado deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização” (GRAMSCI, 2012, p. 28). Nesse sentido, se a educação é função do Estado no sentido gramsciano, faz-se necessário conhecer os mecanismos que ele utiliza para promover e organizar a sociedade, assim como conhecer e analisar as formas e relações de poder

⁴ Segundo dados do Censo escolar da educação básica de 2014, 80,8% do total de alunos da educação básica estudam em instituições públicas de ensino. (INEP, 2014).

instituídas em seu interior. Uma dessas formas é a democracia, colocada como um valor universal (COUTINHO,1980), construído historicamente e carregado de lutas, conflitos e disputas.

Compreender que a educação pública está inserida em um processo maior de organização social leva à necessidade de analisar a estrutura do Estado e de como ele atua na organização política, econômica e social, assim como entender as relações políticas que ocorrem em seu interior. Assim, faz-se necessário compreender o conceito de democracia, tomado neste trabalho como uma categoria central, evidentemente, por estar fortemente presente nas elaborações teóricas e nas prospecções e ações sociopolíticas de diferentes sujeitos, movimentos, organizações sociais, partidos políticos e instituições públicas presentes na dinâmica política e social. Há longa tradição de pesquisa nas Ciências Sociais sobre o conceito, ou melhor, os conceitos de democracia; a título de subsidiar nossas análises sobre o objeto de estudo desta pesquisa, faremos breve exposição dessas diferentes concepções.

As transformações ocorridas nas sociedades antigas e medievais, tanto de ordem ético-política como religiosa, econômica e social, abriram caminho para outras doutrinas morais. Inicialmente, apresentaremos brevemente a teoria clássica, a partir das concepções de Hobbes, Locke e Rousseau. Tais filósofos refletiram sobre a necessidade da formação do Estado, baseada nos interesses individuais e na “ação do Estado de acordo com o ‘bem comum’ a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões” (CARNOY,1990, p. 23). Essa leitura dos clássicos possibilitará o exame posterior do tema da democracia na contemporaneidade como um conceito em disputa; nesse aspecto, a análise acontecerá tanto pelo viés do liberalismo como do ponto de vista marxiano, buscando significados para compreensão e aprofundamento do tema.

Desse modo, será analisado o termo “democracia”, mas sem renunciar à discussão sobre o conceito de Estado, pois há o entendimento de que Estado e democracia estão inter-relacionados.

Democracia aqui será concebida como uma possibilidade de participação dos membros de uma sociedade nos processos de decisão que dizem respeito à vida e à organização daquela sociedade. Portanto, uma sociedade democrática não é somente aquela em que os governantes são eleitos pelo voto, mas aquela em que a

participação e as práticas democráticas estão presentes nas diversas instituições da sociedade.

A democracia como princípio articula-se ao da igualdade ao proporcionar a todos os integrantes do processo participativo a condição de sujeitos expressa no seu reconhecimento como interlocutor válido. Como método, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e de decisão, criando mecanismos que facilitem a consolidação de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 77)

Nessa continuidade, faz-se necessário apresentar discussões feitas por alguns teóricos da democracia, pretendendo indicar a riqueza do debate em torno do termo e qualificar o que pode, para os autores estudados, ser chamado de procedimento democrático ou de sociedade democrática.

A discussão acerca da democracia retoma os clássicos gregos, passando por um ressurgimento na luta do liberalismo clássico contra o absolutismo e chegando à modernidade recheada de debates e discussões. Segundo David Held (1987, p. 4), podemos razoavelmente dividir os modelos de democracia em dois amplos eixos: “democracia direta ou participativa e a democracia liberal ou representativa”; mais do que uma divisão, tais conceitos expressam uma disputa entre campos ideológicos opostos, com visão de mundo e de sociedade diferentes, e é sobre eles que nos debruçaremos a partir de agora.

1.1 AS BASES CLÁSSICAS DA DEMOCRACIA

A ideia de democracia remonta ao pensamento dos gregos antigos. Reconstituir esse pensamento possibilita-nos compreender o conceito de democracia e suas bases filosóficas no percurso que vai desde a antiguidade até a contemporaneidade.

A origem da democracia moderna esteve relacionada com a conquista de direitos políticos, mediante lutas e reivindicações sociais que limitaram o poder da nobreza. De acordo com Comparato (2003), por meio da limitação institucional do poder de governo foi dado o primeiro passo decisivo na admissão da existência de

direitos que devem ser reconhecidos a todos e não como mera concessão dos que exercem o poder.

O processo democrático na Grécia foi fruto de várias transformações econômicas, políticas e sociais que ganharam vulto principalmente na cidade de Atenas, graças às suas características territoriais e econômicas, e trouxeram o enriquecimento aos proprietários de terra e aos comerciantes. A importância destas classes cresceu ainda mais quando seus participantes passaram a atuar na defesa de seu território. A consequência deste enriquecimento e aumento de prestígio social foi a reivindicação por reformas e pela participação nas decisões políticas, gerando intensas lutas sociais.

Já a democracia ateniense teve como ideais políticos: igualdade entre os cidadãos, liberdade e respeito pela lei. Tais ideais concretizavam-se somente nos direitos dos indivíduos considerados cidadãos⁵.

A liberdade, indissociável da igualdade, foi definida por Aristóteles a partir de dois pontos: governar e ser governado e viver como se escolher. Ou seja, para que um cidadão pudesse governar e ser governado, alguns critérios de igualdade precisavam vigorar: a participação na vida política era remunerada financeiramente, de forma a não prejudicar os mais pobres; o poder de voto era igual para todos os cidadãos; e, por fim, as chances de ocupar um cargo, ao menos em princípio, eram iguais. No que se refere ao segundo princípio apontado por Aristóteles, viver como se quer, este se contrapunha à condição de escravo, que vivia da forma como seu dono queria. A democracia fundou-se nesse princípio, garantindo que um cidadão não viveria conforme a vontade de um único ser humano, mas sim a partir da vontade geral, da qual ele participou e à qual aderiu por vontade própria.

Na perspectiva de compreender os pontos centrais e fundamentais da democracia, iniciaremos uma breve análise dos autores clássicos no que se refere às discussões acerca da sociedade e de sua organização política.

⁵ Nem todos os homens eram cidadãos: havia restrições que reduziam a um pequeno número o privilégio, que, praticamente, era concedido aos proprietários de terras – homens livres para os negócios públicos. Eram excluídos mulheres, escravos, crianças, velhos, comerciantes, artesãos e estrangeiros.

1.1.1 Hobbes e o grande Leviatã

Ao contrário de Aristóteles, que tem no homem um ser naturalmente político e sociável, Hobbes (1988) observa que o indivíduo natural não sente prazer em relacionar-se com seu semelhante; muito pelo contrário, sente um desprazer. Os indivíduos, na condição de natureza, gozam de liberdade total para agir de acordo com seu interesse pessoal. Nessa condição natural, em que cada indivíduo é senhor de si e dos seus atos sem prestar contas a nenhuma autoridade superior, eles se encontram desprotegidos, desconfiados uns dos outros e numa constante guerra de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*), o que torna sua vida “solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta” (HOBBS, 1988, p. 76).

Nessa “guerra de todos contra todos” não há leis que definam as noções de justo ou injusto nem de propriedade, nem de conservação da própria vida e de seus bens materiais. A principal paixão é o temor da morte, o que, segundo Hobbes (1998), leva o indivíduo a entrar em acordo com os outros em busca da paz, por meio da renúncia ao direito natural que cada um possui sobre sua própria vida e liberdade. No entanto, um contrato assim estabelecido somente terá validade se houver um poder coercitivo acima de todos os indivíduos que exija seu cumprimento. Assim, apesar de amarem naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros, os indivíduos, preocupados com o cuidado com sua própria preservação e de suas propriedades, subordinam-se às restrições sobre si mesmos pela constituição de um Estado civil. Ou seja, ocorre uma transferência de direitos de cada homem natural para um poder superior, criado artificialmente pelos indivíduos e que pode ser exercido por um homem ou uma assembleia de homens. A esse indivíduo ou conjunto de indivíduos reunidos, Hobbes denominará de Estado.

É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. (HOBBS, 1988, p. 106)

Desse modo, Hobbes observa que o indivíduo, partindo de uma condição de natureza solitária e miserável, utilizando-se de sua razão, consegue, por intermédio de um contrato com os outros homens, constituir o Estado civil, tendo à sua frente, como portador dessa pessoa, o soberano que exerce o poder sobre todos os outros, chamados súditos. Para Hobbes (1988), a ideia de participação no poder decisório da sociedade está limitada ao monarca.

O pensamento hobbesiano determina o início de uma preocupação no pensamento político liberal, que é a de garantir um conjunto de liberdades individuais que possibilitem a expressão da natureza humana, uma vez que Hobbes não se preocupou em criar princípios das instituições para delimitar a ação do Estado.

1.1.2 O governo civil de John Locke

Outro filósofo clássico importante nessa reflexão é John Locke (2006), que também parte do estado de natureza, definindo-o como aquele em que todos os indivíduos são livres e iguais para decidir sobre suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, sem subordinação ou sujeição uns aos outros. Para Locke (2006), o homem natural, contudo, é sociável e vive em um estado de plena liberdade e perfeita igualdade, possuindo, sim, um poder sobre o outro, que não é absoluto ou arbitrário, mas apenas o poder de punir o agressor com uma pena proporcional à sua transgressão. Quando, no entanto, os indivíduos planejam contra a vida de outros somente para subjugar-los, ofendê-los ou escravizá-los, declaram guerra contra toda a humanidade, dando início a um estado de guerra, ou seja, “um estado de inimizade e de destruição” pelo uso da “força, ou uma intenção declarada da força, sobre a pessoa de outro”. (LOCKE, 2006, p. 92)

Portanto, é com o objetivo principal de preservar sua propriedade e evitar o estado de guerra que os indivíduos consentem em dispor de parte de sua liberdade natural e estabelecer um pacto de união, que dará origem ao governo civil. A origem e legitimidade desse pacto assentam-se no consentimento de cada indivíduo isoladamente em abdicar de sua liberdade em prol do bem-estar e da segurança de todos.

Assim, o ponto de partida e a verdadeira constituição de qualquer sociedade política não é nada mais que o consentimento de um número qualquer de homens livres, cuja maioria é capaz de se unir e se incorporar em uma tal sociedade. Esta é a única origem possível de todos os governos legais do mundo. (LOCKE, 2006, p. 141)

A partir desse princípio Locke (2006) concebe o Estado, que assume dois poderes: o legislativo, poder supremo que estabelece as leis e determina como se dará o emprego da força da comunidade para a sua preservação; e o poder executivo, que cuida da proteção e execução dessas leis. Acima do poder legislativo está o poder do povo, que pode substituí-lo ou destituí-lo, caso ele não esteja em acordo com os fins visados, ou seja, a preservação da propriedade. Desse modo, o poder legislativo é apenas uma fusão dos poderes individuais que cada homem transfere para a sociedade, e deve estar circunscrito aos limites destes.

Diferentemente de Hobbes, Locke (2006) elabora uma constituição de poder estatal, baseada numa transferência de poderes individuais que, em última instância, não sai das mãos dos indivíduos. Para Hobbes, a transferência de poder dos homens individuais ao soberano é absoluta, indivisível e irrevogável. Isso decorre da forma de contrato estabelecida, que, segundo Hobbes (1988), foi celebrado pelos súditos entre si, não entre os súditos e o soberano. O soberano configura-se como o representante da pessoa de todos os indivíduos que, alienando suas liberdades naturais, uniram-se pelo pacto original e autorizaram todos os atos do soberano como se fossem seus próprios atos.

A estratégia utilizada por Locke (2006) para manter o poder individual dos homens no Estado social é a defesa de sua concepção de liberdade natural, que consiste na não submissão a qualquer obrigação exceto a da lei da natureza, ou seja, a preservação da propriedade: a vida, a liberdade e os bens. Liberdade individual, aqui, não é liberdade para agir como quiser, mas “liberdade de seguir a minha própria vontade em todas as coisas não prescritas por esta regra; e não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem” (LOCKE, 2006, p. 95).

Dessa configuração surgem os fundamentos do liberalismo clássico, em que os direitos civis consistem exatamente naqueles que Locke chamou de direitos naturais, ou seja: o direito à vida, à liberdade de pensamento e de movimento (ir e vir) e à propriedade.

[...] o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juizes de seus próprios interesses [...] e que deve ter sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão. (HELD, 1987, p. 49)

Assim, a essência da democracia está nos direitos individuais; porém, esses direitos, na verdade, não são naturais, mas históricos, pois correspondam às necessidades históricas da burguesia em ascensão em sua luta contra o Estado absolutista. Tal concepção é aceita por Hegel (2009), quando diz que só há direitos efetivos, ou liberdades concretas, no âmbito da vida social e do Estado. Ou seja, quando assumidas pelas instituições que possam assegurar tais direitos.

1.1.3 Rousseau e a participação direta

Apesar de estar em alinhamento com a filosofia clássica, Rousseau (2006) rompe com Hobbes e Locke no que diz respeito à participação do indivíduo na construção da sociedade, elaborando uma nova interpretação do direito natural. Também parte do estado de natureza; no entanto, opõe-se ao conceito dos naturalistas liberais, uma vez que se fundamenta na percepção das injustiças da ordem social, “que despojam o homem de sua essência humana” (ROUSSEAU, 2006, p. 17).

O homem natural rousseauniano não tem a mesma interpretação de Hobbes, que o via como naturalmente mau, corrupto e egoísta. Para Rousseau (2006, p.18), o estado natural do homem é “o mais propício à paz e o mais conveniente ao gênero humano”, e deseja sempre sua conservação. Para o filósofo, a desigualdade não é dominante no estado natural do homem. É apenas em sociedade, com o aperfeiçoamento da razão e a instituição da propriedade privada, que o homem se deteriora, torna-se corruptível e passa a dominar e oprimir seus semelhantes.

Para Rousseau (2006, p. 87), a sociedade civil fundou-se a partir do “primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo”. Essa concepção está inscrita no contrato social, em que Rousseau se dedica a compreender os princípios e fundamentos legítimos da sociedade civil.

Numa perspectiva oposta a Hobbes, Rousseau (2006) retoma a síntese entre força e liberdade. Argumenta que não é a força que instaura a sociedade, pois os homens não são naturalmente inimigos. Eles não instauram guerra contra seus semelhantes, mas contra coisas, contra os obstáculos que dificultam sua conservação. Ou seja, os indivíduos, que isolados no estado de natureza possuem uma força apenas parcial e não suficiente para se conservarem, unem-se por meio de convenções “formando uma agregação, um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência do estado de natureza, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo” (ROUSSEAU, 2006, p. 20). A constituição da sociedade em Rousseau, pautada no contrato social, parte do ideal do indivíduo natural isolado que ascende ao “todo maior, do qual esse indivíduo recebe sua vida e seu ser [... e que arranca] suas próprias forças para lhe dar outras que lhe sejam estranhas e das quais não possa fazer uso sem o auxílio de outrem” (ROUSSEAU, 2006, p. 50).

O centro do pacto social é assim enunciado por Rousseau: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2006, p. 22). Com a instituição do contrato social, o indivíduo não é isolado de sua comunidade, como enxergaram Hobbes e Locke. Ao contrário, o indivíduo é socializado, torna-se membro coletivo de um todo maior: a sociedade. Esse indivíduo socializado, contudo, tem perdas e ganhos. Perde sua liberdade natural e o direito a tudo o que deseja e pode alcançar individualmente. Em contrapartida, ganha “a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui” (ROUSSEAU, 2006, p. 25). A liberdade civil, porém, é limitada pela vontade geral. A vontade geral, como limitadora da liberdade individual, ou seja, das vontades particulares, é o verdadeiro guia do Estado e do soberano, que deve governá-lo na direção do bem comum.

O termo “vontade geral” deve ser entendido como o que traduz o que há de comum nas vontades individuais, o substrato coletivo das consciências, e não a simples concordância das vontades particulares. O que dá sustentação à vontade geral é, pois, o interesse comum, e é com base nesse interesse comum que a sociedade deve ser governada.

O termo interesse comum não é entendido como interesse de todos, no sentido de uma soma dos interesses particulares, de um mero agregado de desejos individuais (é essa “vontade de todos” que temos no limite, na tradição liberal), mas como o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo. (DURIGUETTO, 2007, p. 41)

Assim, a soberania, que é o povo reunido em assembleia, é apenas o exercício da vontade geral. Ela é inalienável e indivisível, jamais pode ser representada ou transmitida a um ou mais componentes do corpo político. Os interesses individuais ou as vontades particulares não são seu objeto de consideração, mas somente a totalidade da vida social, o interesse comum que une o corpo social, o que produzirá a igualdade de direito e a noção de justiça para todos os membros do corpo político. Entretanto, Rousseau (2006) reconhece, de modo radical, que na realidade sócio-histórica de seu tempo essa igualdade é ilusória e justifica a opressão do rico sobre o pobre. Como bem observa:

Sob os maus governos, essa igualdade é apenas aparente e ilusória: serve somente para manter o pobre em sua miséria e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis aos que possuem e prejudiciais aos que nada têm. Donde se segue que o Estado social só é vantajoso aos homens na medida em que todos eles têm alguma coisa e nenhum tem demais. (ROUSSEAU, 2006, p. 30)

Buscando harmonizar essa contradição entre a realidade social e o princípio de igualdade concebido em termos racionais, Rousseau (2006) requer uma igualdade entre os indivíduos no plano formal jurídico e moral, reconhecendo as leis como atos da vontade geral, que busca sempre a igualdade. Desta maneira, a legislação será obra da participação igual de cada indivíduo no todo que constrói a sociedade. Portanto, a participação somente ocorrerá efetivamente num contexto de liberdade e igualdade política. Rousseau declara-se, nesse ponto, o defensor da participação direta dos indivíduos no poder político. Em sua concepção, “sendo a lei apenas a declaração da vontade geral, torna-se claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado” (ROUSSEAU, 2006, p. 114). O povo deve participar diretamente da elaboração das leis que instituem a sociedade. No entanto, a representação pode ser utilizada na execução das leis, ou seja, no poder executivo o povo pode ser representado, pois esse “nada mais é que a força aplicada à lei” (ROUSSEAU, 2006, p. 115).

Rousseau viu no Estado a possibilidade de intervenção para assegurar certo grau de igualdade, uma vez que os homens divididos em classes possuem interesses opostos e, se fossem governados por seus interesses, deixariam de pensar no bem da sociedade como um todo e, assim, a vontade geral deixaria de existir; portanto, a intervenção do Estado torna-se necessária para preservar o próprio Estado (CARNOY, 1990). De certo modo, Rousseau previu as armadilhas do contrato social, mas em última instância apelou para a racionalidade e a boa vontade dos seres humanos para conquistarem o equilíbrio e prevalência do interesse social sobre o interesse individual.

De modo geral, o pensamento de Rousseau, mesmo que evidencie determinadas limitações, constitui-se num importante ponto de reflexão tanto para o pensamento liberal como para o marxista. Segundo Coutinho (1994), a ideia principal do pensamento de Rousseau foi a incompatibilidade entre desigualdade e democracia, sendo legítima uma sociedade fundada no princípio da vontade coletiva, na construção de um sujeito coletivo, que tenha o consenso como fundamento e o contrato como construção coletiva sobre a qual estabelece a democracia.

1.1.4 Democracia na tradição marxista

Enquanto Locke e Rousseau tinham no Estado o regulador de uma vontade geral, uma representação da coletividade, acima dos interesses particulares, Marx parte do princípio de que o Estado emerge das relações de produção e não do desenvolvimento geral da mente humana ou da vontade humana, como desejavam Locke e Rousseau. Para Marx, a consciência humana é produto das condições materiais.

Em sua crítica à concepção liberal, Marx (2004) observa que é justamente no postulado dessa sociabilidade individualista que reside a contradição da ciência da economia política, ao fundar a sociedade não no interesse social, mas no interesse de indivíduos particulares.

Marx colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história. Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, molda-se pelo modo

dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo (CARNOY, 1990).

Portanto, para Marx (2004) o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem comum; ao contrário, é a expressão política da estrutura de classe, ou seja, o Estado é um instrumento de dominação de classe na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe, mas profundamente envolvido neles.

Na sociedade capitalista, o Estado representa a burguesia e age segundo o interesse dela reforçando as desigualdades sociais, provocadas pelas relações de produção, que dividem os homens em proprietários e não proprietários dos meios de produção. Segundo Engels (1982), a sociedade vive uma contradição devido a um brutal antagonismo de classes.

Uma sociedade que, por força das condições econômicas gerais de sua existência, tivera que se dividir em homens livres e escravos, em exploradores ricos e explorados pobres; uma sociedade em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado. (ENGELS, 1982, p. 190)

Engels, portanto, observa o organismo estatal como resultante de uma contradição interna da sociedade. Não é uma força que se impõe de fora, mas nasce das entranhas da sociedade cindida pela divisão social do trabalho e das classes.

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio aos conflitos delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. (ENGELS, 1982, p. 193)

Outro ponto de análise marxista é que o Estado representa o braço repressivo da burguesia, ou seja, sob domínio de uma classe ou frações de classe, o Estado age repressivamente para manter o controle sobre os antagonismos e conflitos de classe. Ao criticar a concepção hegeliana do Estado como encarnação da Razão

Universal, Marx considera que tanto o Estado quanto as relações jurídicas “não podem ser explicados por si mesmo, nem pela chamada evolução geral do espírito humano: estas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência” (MARX, 1979, p. 82), ou seja, têm origem nas relações sociais concretas. Ele constata que o Estado se coloca como representante do interesse comum e se atribui a responsabilidade de assegurar a igualdade política, eliminando as distinções sociais que caracterizavam a sociedade feudal, estabelecidas por nascimento, posição social, educação e profissão (MARX, 2005). No entanto, ao mesmo tempo, permite que tais elementos operem a seu modo, de forma que, “bem longe de acabar com essas diferenças de fato, o Estado só existe sobre essas premissas, só se sente como ‘Estado político’ e só faz valer a sua ‘generalidade’ em oposição a tais elementos” (MARX, 2005, p. 21).

Desse modo, o indivíduo vive uma dupla situação: na sociedade política ele é considerado um ser comunitário, um cidadão, ao passo que na sociedade civil age como indivíduo privado, sujeito aos interesses egoístas da lógica capitalista. Ainda que juridicamente os direitos políticos estejam assegurados, eles não modificam as condições que geram as distinções sociais entre os homens. Portanto, o Estado garante a propriedade privada, assegurando a reprodução da divisão da sociedade em classes. Dessa concepção, Marx afirma que “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 7).

A leitura de Marx não pode e não deve ser isolada, toda compreensão de cunho marxista deve levar em consideração a amplitude de sua obra e o fio condutor que a norteia. Para Marx, não é o Estado que funda a sociedade como tal, mas o trabalho.

O trabalho, como criador de valores de uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem – quaisquer que sejam as formas de sociedade –, é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza e, portanto, de manter a vida humana. (MARX, 1975, p. 50)

A relação homem e natureza permite a conclusão de que é o trabalho, e não a política, o fundamento ontológico do ser social, o que significa que qualquer forma de sociabilidade terá como fundamento determinada forma de trabalho. Pensar uma concepção de Estado e de democracia em Marx requer tomar o pensamento

marxista em sua totalidade, observando que o Estado tem sua origem na existência antagônica das classes sociais, fundada na propriedade privada. Nesse sentido, a democracia é sempre uma forma política, e como forma política deve sua existência a determinada forma de trabalho, marcada pela exploração do homem pelo homem. Ao discutir o conceito de democracia em Marx, deve-se ter claro qual é o seu grande objetivo: a eliminação da exploração do homem pelo homem, ou seja, do capitalismo. A Marx interessa pensar uma forma de sociabilidade humana em que os homens sejam plenamente livres e não apenas mais livres.

Ao longo da História, vários outros autores debruçaram-se sobre o pensamento marxiano e reelaboraram o entendimento sobre o Estado e a democracia. No próximo capítulo serão analisados dois destes estudiosos: Gramsci e Poulantzas. Esses autores podem colaborar no entendimento da atual estrutura do Estado capitalista, uma vez que reorganizaram as categorias críticas de análise e deram uma nova dimensão ao conceito de Estado e de democracia, mais contundente e centrada sobre a função política e, portanto, filosófica e histórica da educação e da instituição escolar, já que no pensamento de Gramsci, por exemplo, esta é instituição de hegemonia privilegiada na organização de uma nova cultura.

1.2 DEMOCRACIA NA CONTEMPORANEIDADE

Com o fim do socialismo real e a crise dos regimes de *welfare State*, ocorreu em nível mundial uma reatualização dos valores liberais, tornando o conceito de democracia quase sinônimo de liberalismo. Segundo Duriguetto (2007), ocorreu o resgate de uma falsa equação entre democracia, capitalismo e liberalismo, sustentado pela ideia de que os direitos civis e as liberdades individuais estariam sendo corroídos. Para Coutinho (2000), liberalismo nunca foi sinônimo de democracia; os primeiros regimes liberais restringiram tanto o direito de associação quanto o de sufrágio, limitando as franquias políticas às camadas dos proprietários. Mesmo o sufrágio universal masculino foi um direito conquistado já no final do século XIX e início do século XX, graças às lutas dos trabalhadores, isto sem falar no sufrágio feminino. Nos primeiros regimes liberais, portanto, o Estado aparecia como o único ator político; foram as lutas dos trabalhadores que levaram à “socialização da política”.

Essa socialização da política não se restringiu à classe operária: outros grupos e camadas sociais também passaram a se organizar, como atesta a expansão do associativismo entre os setores médios assalariados e os camponeses. Até mesmo a burguesia viu-se obrigada a criar organismos coletivos fora do Estado a fim de competir com associações operárias e populares. (COUTINHO, 2000, p. 27)

Com isso, a esfera política se ampliou além da organização do Estado, que deixou de ser o único instrumento de uma classe e transformou-se em uma arena privilegiada da luta de classes.

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Compreender o Estado como condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. (POULANTZAS, 1990, p. 134)

É nessa perspectiva que a discussão democrática na contemporaneidade será analisada, traçando-se um paralelo entre os conceitos de democracia no campo liberal, assim como no campo marxista.

1.2.1 Democracia liberal

Os autores que sustentam as concepções liberais de democracia são, entre outros, Weber, Schumpeter e Dahl. A tradição liberal compreende a democracia essencialmente como um conjunto de mecanismos institucionais que regulamenta e delimita a ação política dos indivíduos; o que está por trás é uma concepção individualista de sociedade, balizada pelos direitos da pessoa – liberdade de opinião, expressão, reunião, associação –, ou seja, a democracia é fruto da vontade dos indivíduos.

Para Weber (1968), a democracia é como um “mercado”, ou seja, um mecanismo institucional para restringir os mais fracos e promover ao poder os mais competentes na disputa pelo voto e, portanto, pelo poder. Segundo Weber (1968, p. 113), só há uma escolha: “entre a democracia com liderança, com uma máquina

(partido), e uma democracia sem liderança, ou seja, o governo de políticos profissionais sem vocação”.

Weber (1968) observa que as massas seriam incapazes de iniciar uma ação política por vontade própria, pois não possuem conhecimentos, compromissos e envolvimento com a política devido às poucas oportunidades que lhes são dadas na participação da vida institucional burocratizada. Desse modo, o esquema democrático weberiano estaria assentado na identificação das massas com o carisma pessoal de um líder político, ou seja, a democracia seria um mecanismo de competição entre líderes políticos buscando o voto dos eleitores.

Na mesma perspectiva weberiana, Schumpeter (1984) refere-se à democracia como um “método político”, ou seja, uma estrutura institucional para se chegar a decisões políticas. O autor define democracia como sendo apenas um método de seleção dos líderes políticos. Para que tal método se caracterize como tal, deve ser indicado por quem e como são tomadas tais decisões; novamente o método precisa ser visto dentro de seus limites históricos e sociais. Ao igualar “tomar decisões” a “governar”, poder-se-ia definir democracia como governo do povo; todavia, isso não é suficientemente preciso, e o próprio Schumpeter cuidou dessa questão:

A democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam. (SCHUMPETER, 1984, p. 305)

Essa concepção, denominada de “elitismo competitivo”, tem no povo o “produtor de governos” (SCHUMPETER, 1984, p. 269). Assim, a democracia deve ser compreendida como um método político no qual as pessoas, como eleitores, escolhem, periodicamente, entre possíveis grupos de líderes. Portanto, segundo Schumpeter (1984), o “elitismo competitivo” é o modelo mais adequado, funcional e apropriado de democracia.

Observe-se a mais completa rejeição ao conceito de democracia balizado por uma definição das questões políticas e decisões segundo uma vontade popular, ou seja, um interesse comum. Os argumentos de Schumpeter (1984) orientam-se pela visão de que as sociedades modernas abrigam valores, necessidades e ações diversas e que isso dificilmente possibilitaria a unificação da vontade individual num repertório comum. O que temos na teoria de Schumpeter (1984) são indivíduos

preocupados apenas com questões imediatas, diárias e comuns de sua vida. Para o autor, esse indivíduo comum não possui opiniões definidas e racionais sobre questões políticas, o que o torna suscetível de manipulação por grupos de interesse. Portanto, democracia seria apenas um procedimento, um método que possibilitaria o revezamento das elites no poder.

A teoria de Schumpeter (1984) retrata o cidadão como algo isolado e vulnerável em um mundo marcado pela disputa e a competição das elites. Também não são retratados ou analisados os grupos intermediários, como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos, organizações comerciais, entre outras, que perpassam a vida das pessoas e as conectam a outras instituições. Desse modo, é nessa brecha que virão os chamados democráticos “pluralistas”, examinando diretamente a dinâmica da “política de grupos”. Como um dos precursores, podemos citar Robert Dahl.

Dahl (2005) desenvolve uma teoria que denomina de poliarquia. Para o autor, não cabe mais falar em democracia, pois a palavra remete ao cenário grego original, de participação direta. As democracias contemporâneas são poliarquias, já que estruturadas por uma competição entre elites pelo poder político, por via eleitoral. A preocupação de Dahl está em tentar entender como surge uma poliarquia e como uma não poliarquia pode transformar-se em poliarquia, e conclui que essa é uma combinação de duas variáveis.

Segundo Dahl (2005), o requisito mínimo para a existência de um regime democrático é a oportunidade do cidadão de formular preferências, expressá-las por intermédio da ação individual e coletiva e ainda tê-las consideradas nas políticas governamentais. Isto, por sua vez, leva à existência de regras para que esse processo possa ser operacionalizado, como, por exemplo, liberdade de organização e de expressão, eleições livres, direito de concorrer aos cargos eletivos etc.

A democracia – ou poliarquia –, mais do que um regime ou sistema, é um processo, um movimento; “pode ser um processo de construção institucional que cada vez mais incorpora e cada vez organiza a competição política” (DAHL, 2005, p. 25). A semelhança com Schumpeter passa a ser a explicitação de que o controle social dos governantes pelos governados pode ser mantido por meio de eleições regulares e pela competição entre partidos, grupos e indivíduos. Ou seja, embora as instituições sejam importantes e necessárias para a instauração da poliarquia, não

são consideradas pelo autor como potencializadoras de igualdade política e de soberania popular.

1.2.2 As regras do jogo e a questão democrática em Bobbio

Entre os liberais-democráticos, há uma vertente que busca nas mediações políticas e sociais elaborar um novo contrato social, amparado por essas mediações do processo democrático e de suas “regras do jogo” que a diversidade dos interesses dos indivíduos e de seus grupos podem construir um consenso que regulamente a vida social. Um dos maiores defensores dessa perspectiva é o italiano Norberto Bobbio. Para ele, não há uma definição satisfatória de democracia, tampouco é possível encontrar consenso em torno de um conceito. Segundo o autor, o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia é o de caracterizá-la por um “conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 1986, p. 18). Daí que um regime será tanto mais democrático quanto maior for o número de pessoas que participam direta ou indiretamente da tomada de decisões.

Ainda segundo Bobbio (1986), a democracia pode ser uma contribuição efetiva à superação das desigualdades sociais, na medida em que possibilita transparência de poder, elemento este que estará presente em qualquer conceito que se tenha de democracia. Por outro lado, Bobbio (1986) também coloca alguns obstáculos no caminho da democracia, como, por exemplo: a soberania popular tem sido privada pelo crescimento das burocracias públicas; o incremento de uma sociedade pluralista e a complexificação social vêm substituindo a ação dos indivíduos por grupos de interesses; o desenvolvimento da comunicação de massa e o uso da propaganda política têm promovido o conformismo e a apatia política. Apesar de listar obstáculos à democracia, Bobbio crê nos ideais e valores que subjazem aos procedimentos democráticos, justificando, assim, a base mínima defendida por Dahl para a existência das poliarquias democráticas. Em nenhum momento Bobbio defende a revisão ou a reconstrução da teoria democrática.

Bobbio (1988) apresenta o que seria um consenso sobre democracia na atualidade: segundo ele, aceitar a democracia significa aceitar e defender o pluralismo e os conflitos dos grupos de interesses. A democracia é a regra do jogo

para o bom funcionamento das instituições e das garantias do Estado de direito, ou seja, ele faz a defesa da democracia como sendo um prolongamento do liberalismo.

Assim, a democracia moderna não é incompatível com o liberalismo e pode mesmo ser considerada “um natural prosseguimento” (BOBBIO, 1988, p. 37) deste, desde que tomada pelo seu significado procedimental ou jurídico institucional, uma vez que o problema substancial do conteúdo da democracia liberal é a resolução do “difícil problema das relações entre liberdade e igualdade” (BOBBIO, 1988, p. 38). Para Bobbio (1988), as doutrinas do libertarismo e do igualitarismo assentam-se em concepções de homem e sociedade diversas: “Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual [...]; para o igualitário, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo que ao custo de diminuir a esfera de liberdade dos singulares” (BOBBIO, 1988, p. 39).

A rigor, em *Liberalismo e democracia* o autor argumenta que a única forma de igualdade conciliável e solicitada pelo liberalismo é a “igualdade na liberdade”, ou seja, liberdade individual para fazer tudo o que não ofenda a liberdade do outro. Essa forma de igualdade é o que baliza as normas constitucionais do Estado de direito, traduzida nos princípios da “igualdade perante a lei” e na “igualdade dos direitos” (BOBBIO, 1988, p. 39). Essa formalização da igualdade numa base legal-jurídica, portanto, é a única forma aceita de igualdade pelo liberalismo, que despreza e evita a igualdade na esfera econômica, a qual, segundo Bobbio, é o ideal do igualitarismo democrático. Para o autor, ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando de tal maneira que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia tornou-se o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade (BOBBIO, 1988).

Em *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Bobbio (1986, p. 19) afirma que o que distingue um sistema democrático de outros é o “conjunto de regras do jogo, sistematicamente elaboradas e testadas ao longo dos tempos”, constitucionalizadas no direito e que têm por fundamento a regra da maioria. No campo desse jogo político democrático, os jogadores principais são os partidos políticos e a arena são as eleições periódicas. No entendimento de Bobbio (1986, p. 12), democracia é “um conjunto de regras de procedimento para a formação de

decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Nesse aspecto, o sufrágio universal é a condição necessária para a existência e o funcionamento de um regime democrático, principalmente porque resulta do princípio liberal de que a fonte de poder são os indivíduos singulares (“cada cabeça, um voto”). Esse vínculo da democracia com o liberalismo político, segundo Bobbio, surge do fato de que as precondições para o funcionamento das regras do jogo democrático são os princípios fundamentais da liberdade de associação e liberdade de opinião dos indivíduos. Para o autor:

Liberdade de associação e liberdade de opinião devem ser consideradas como condições preliminares para o bom funcionamento de um sistema democrático, pois colocam os atores deste sistema [...] em condições de exprimir as próprias demandas e tomar as decisões após criteriosa avaliação e na sequência de uma livre discussão. Naturalmente, nem a liberdade de associação nem a de opinião podem ser admitidas de forma ilimitada, como de resto qualquer outra liberdade. O deslocamento dos limites numa direção ou em outra determina o grau de democraticidade de um sistema. Onde os limites aumentam o sistema democrático é alterado, onde as duas liberdades são suprimidas a democracia deixa de existir. (BOBBIO, 1986, p. 73)

Desse modo, do ponto de vista de sua fórmula política, ou seja, a soberania popular, a democracia é considerada o prosseguimento e o aperfeiçoamento do Estado liberal. A soberania popular é, na definição de Bobbio (1988), produto da atribuição e extensão dos direitos de participação política a parcelas da população cada vez maiores que ampliaram a cidadania a homens e mulheres, proprietários e não proprietários, por intermédio do sufrágio universal. Assim, segundo o mesmo autor, democracia e liberalismo tornaram-se interdependentes, ao ponto de não se conceber mais um Estado liberal que não seja democrático ou um Estado democrático que não seja liberal. O fundamento dessa concepção é a crença de

a) que hoje o método democrático seja necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa, que estão na base do Estado liberal; b) que a salvaguarda desses direitos seja necessária para o correto funcionamento do método democrático. (BOBBIO, 1988, p. 43)

Esse movimento ignora o fato do Estado liberal agir parcialmente em favor de direitos fundamentais da pessoa, que nada mais são que os direitos do indivíduo isolado, elevado à categoria de cidadão político, abstraído da sua condição de

homem genérico e de homem concreto, conforme demonstrado por Marx (2005) em sua crítica aos direitos universais do homem.

O indivíduo, como unidade autônoma e livre é, portanto, o fundamento que liga liberalismo e democracia e estabelece uma relação de interdependência entre ambos. Para Bobbio (1988), ambas são concepções individualistas. No entanto, as relações entre indivíduo e sociedade são consideradas de modo distinto pelo liberalismo e pela democracia. Enquanto o primeiro separa o indivíduo da sua comunidade e o ressuscita como unidade autônoma, a segunda o reúne aos outros homens, formando uma associação de indivíduos livres.

O primeiro reivindica a liberdade individual tanto na esfera espiritual quanto na econômica contra o Estado; a outra reconcilia o indivíduo com a sociedade fazendo desta o produto de um acordo dos indivíduos entre si. O primeiro faz do singular o protagonista de toda a atividade que se desenrola fora do Estado; a segunda o faz protagonista de uma forma diversa de Estado, na qual as decisões coletivas são tomadas diretamente pelos singulares ou por seus delegados ou representantes. (BOBBIO, 1988, p. 47)

Ou seja, a forma da democracia moderna de base liberal é figurativa da reificação dos princípios da liberdade, da igualdade e da própria democracia, já que exclui os indivíduos como sujeitos sociais do processo substantivo de tomada de decisões por meio da institucionalização formal da participação política, num modo de representação da vontade popular em processos eleitorais determinados pelas “regras do jogo democrático”.

Essa forma de democracia racionalizada e reificada reduziu o próprio sentido social e público que o conceito de democracia demanda, ao atuar com o fechamento sobre si mesma e se privar “da relação com os outros, dos laços com a comunidade” (SEMERARO, 2003, p. 216) e da base material da produção social. Essa forma da democracia, correspondente apenas a certas regras de organização política, constitui, na verdade, uma estrutura particular da lógica de sustentação da dominação da sociedade capitalista em seu processo de desenvolvimento. Para “favorecer a centralidade do indivíduo e do poder econômico, o liberalismo precisa separar o privado do público, a economia da política, o representante do representado, a sociedade civil da sociedade política” (SEMERARO, 2003, p. 214). O fundamento do sujeito que participa do “jogo democrático” é o indivíduo autossuficiente, desumanizado por meio de sua atividade vital, privatizado em suas

preferências e sem vínculos sociais sólidos e humanizadores que lhe possibilitem participar efetivamente do poder de decisão sobre os rumos de sua própria vida e da sociedade como um todo.

1.2.3 A democracia no contexto do neoliberalismo

Antes de adentrar a discussão sobre democracia no contexto do neoliberalismo, tratar-se-á de revelar os fundamentos teóricos sob os quais assenta o ideário neoliberal.

Com a crise de 1929, o capitalismo reorganizou suas estruturas. O Estado passou a ter papel fundamental no desenvolvimento da economia. O período denominado “era de ouro” foi caracterizado pela internacionalização da produção industrial e de serviços, expansão do comércio internacional, redefinição das relações clássicas entre a sociedade civil e a política por meio da intervenção do Estado na economia, “legalização” da classe operária e de suas organizações, institucionalizando, assim, parte dos conflitos interclasses, no qual a “sociedade deixa de ser pensada como somatória de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais” (LAURELL, 1997, p. 75). A solução que o capitalismo encontrou para superar sua crise é o que denominamos de Estado de bem-estar social.

Em síntese, podemos dizer que o Estado de bem-estar social é em parte investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que busca conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social. O Estado de bem-estar social capitalista permaneceu durante cerca de 40 anos nos países de capitalismo avançado, com vários progressos econômicos e sociais, constituindo uma triunfante alternativa ao socialismo real. Mas, finalmente a crise chegou e as principais economias capitalistas passaram a conviver com um novo período de crise do capital, a partir de 1973, com a instauração de uma “onda longa depressiva” (MANDEL, 1990) ou, ainda, uma crise da estratégia de acumulação capitalista, denominada “fordista- keynesiana” (HARVEY, 1992).

A crise do Estado de bem-estar social, ou a nova crise do capital, é decorrente de um complexo de determinações que se desenvolveram de modo

acumulativo nos períodos de expansão capitalista. Segundo Harvey (1992), desde a metade dos anos 1960 tornou-se evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. “Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez” (HARVEY, 1992, p. 140). Havia rigidez nos investimentos, nos sistemas de produção em massa, nos mercados e nos contratos de trabalho.

Todas as tentativas de superar tais problemas esbarravam na mobilização dos trabalhadores. Havia rigidez nos compromissos com o Estado, que, para manter sua legitimidade com os programas de assistência, lançava mão de políticas monetárias que passaram a causar inflação. A tentativa de reação a essa crise, tendo no Estado o articulador, levou a uma profunda crise fiscal e de legitimação.

Diversos fatores conjunturais também contribuíram para a crise: o desmoronamento do sistema de Bretton Woods, a alta do preço do petróleo no mercado internacional e as lutas operárias e sindicais.

O marco dessa nova crise fincou-se em 1973, ano de profunda recessão econômica mundial caracterizada por ociosidade produtiva, excesso de mercadorias e estoques, excedente de capital-dinheiro e desemprego estrutural (ALVES, 1996). Criou-se, assim, um mundo de oscilações e incertezas e começou a tomar forma uma série de tentativas de respostas à crise, que foram implementadas por meio de um processo de reestruturação produtiva, novas tecnologias, que por sua vez permitem uma produção flexível, e da nova ideologização política, o neoliberalismo.

1.2.4 A investida neoliberal

Foi, portanto, a partir dessa crise que começaram a ganhar terreno as ideias neoliberais, que criticavam o Estado de bem-estar social desde a Segunda Guerra Mundial.

Hayek (2010) e seus companheiros afirmavam que a raiz da crise estava localizada no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que havia corroído as bases da acumulação capitalista com sua pressão reivindicativa sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Qual seria a saída, então? Na lógica política dos neoliberais, segundo Anderson (1996), dever-se-ia manter um Estado forte para romper com o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, mas um Estado fraco ou “mínimo” em todos os gastos sociais e longe das intervenções econômicas. Assim, a estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo, assumindo uma disciplina orçamentária, com a contenção de gastos com bem-estar e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar com os sindicatos. Além disto, as reformas fiscais seriam necessárias para incentivar os agentes econômicos. Assim, uma “nova e saudável” desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas.

Portanto, as metas da teoria neoliberal resumem-se a: estabilização de preços e das contas nacionais; privatização dos meios de produção e das empresas estatais; liberalização do comércio e dos fluxos de capital; desregulamentação da atividade privada e austeridade fiscal (PETRAS, 1997).

1.2.5 As consequências da política neoliberal e a democracia

A política neoliberal, que no início somente atraía governos de direita, passou a ser colocada em prática inclusive por aqueles que se autoproclamavam de esquerda (ANDERSON, 1996). O neoliberalismo, por intermédio da orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e de outras agências internacionais, tornou-se ideologicamente hegemônico no mundo já na década de 1980. Travestido da retórica da “globalização”, passamos a ouvir dizer que não havia alternativas, que a globalização era um estágio irreversível e inevitável do capitalismo, o qual reinava então sem a sombra do “socialismo real” soviético. A onda neoliberal e o discurso da globalização pela intervenção política de instituições supranacionais como FMI, Banco Mundial e mesmo a ONU, direcionaram uma política mundial de ataque ao Estado, aos direitos trabalhistas e às políticas sociais, instituindo o livre mercado, o Estado mínimo, a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas.

De acordo com o pensamento neoliberal, a “morte dos Estados” melhoraria a vida dos seres humanos e a saúde das empresas, na medida em que permitiria a ampliação da liberdade de produzir, de consumir e de viver. Se observarmos o

funcionamento concreto da sociedade, não é difícil constatar que são cada vez em menor número as empresas que se beneficiam desse “desmaio do Estado, enquanto a desigualdade entre os indivíduos aumenta” (SANTOS, M. 2000, p. 42).

Compreende-se, assim, que o Estado tem passado por uma “reordenação” política, que não consiste em se ausentar, ficar menor; ele apenas se omite quanto aos interesses das populações oprimidas e se torna mais forte, mais ágil, mais presente a serviço da economia dominante das elites internacionais do capital (PETRAS, 1997).

Para o pensamento neoliberal, o aumento da pobreza não significa que as reformas estejam se desencaminhando: indica que as “forças do mercado” estão se movendo sem interferências e a reestruturação econômica anda tal qual se esperava, já que o Estado se colocou de lado e as leis do mercado ordenam a sociedade.

Para os que propõem as reformas, o desemprego e o fechamento de empresas constituem as provas de que aqueles alcançam seus objetivos: Se o baixo desemprego não se eleva a 8% ou a 10%, será um sinal de que as reformas não atingiram seus objetivos. (BORÓN, 1996, p. 103)

É dentro dessa perspectiva que os neoliberais apostam que o desemprego, a fome, a desigualdade, o sofrimento das populações, longe de serem indicadores preocupantes, são um sinal positivo, de que a economia está se reestruturando e se modernizando, tornando-se mais competitiva.

Portanto, as políticas neoliberais têm produzido uma sociedade social e economicamente heterogênea, fragmentada e desigual, com amplos setores oprimidos e fatalmente condenados à marginalidade. No tocante às políticas públicas, elas nem sempre são promovidas com o real objetivo de produzir melhorias sociais, ocorrendo na maioria das vezes somente como um amortecedor dos conflitos sociais.

No que se refere à democracia, Hayek (2010) defende a tese de que o caminho seguido pelos países centrais no pós-guerra, marcado pela intervenção do Estado, representa um “caminho para a servidão”, uma vez que essa intervenção estaria levando às restrições das liberdades individuais. Como única alternativa para a democracia, o autor aponta para a restauração do mercado como instância mediadora central na regulação das relações econômicas, sociais e políticas.

Concordando com as concepções neoliberais, Sartori (1994) argumenta que os regimes de *welfare State* significaram uma ampliação da democracia no âmbito do liberalismo: “No sentido político não existe uma diferença notável entre Estado democrático e Estado liberal” (SARTORI, 1994, p. 169). Nessa concepção, democracia é um prolongamento do liberalismo, o que levou, segundo o mesmo autor, a uma prática democrática bastante efetiva no interior do Estado, uma vez que ocorreu um alargamento da democracia nas relações políticas e sociais. Para Sartori (1994), necessita-se agora de uma limitação dessa prática; a governabilidade depende da liberação do “excesso de democracia” no sistema político. Essa seria a condição estrutural para a sobrevivência da democracia, sobrevivência esta ancorada pelas garantias e prerrogativas dos direitos civis e das liberdades individuais.

Em uma profunda articulação com a apologia dos direitos civis como único suporte para as ações e relações sociais está a apologia de uma concepção restritiva da democracia política. Na opinião de Hayek, as pessoas devem abandonar propensões ético-políticas para agir em conjunto na busca de objetivos comuns. A manutenção de uma ordem social susceptível de crescimento e de melhora não implica a busca de qualquer solidariedade ou finalidades comuns, mas um respeito pelas regras do jogo. (DURIGUETTO, 2007, p. 91)

A rigor, o pensamento hayekiano está em concordância com a teoria do elitismo competitivo e o método de eleição de elites, de Schumpeter. O próprio Sartori (1994) argumenta que a democracia deve ser um processo seletivo de mérito. É este processo que fornece o elo entre o método e suas consequências democráticas: “A democracia é o subproduto de um método competitivo de renovação de lideranças” (SARTORI, 1994, p. 209).

Dessa forma, o pensamento liberal, ou mesmo neoliberal, conduz a perspectiva democrática a uma redução política e social e a torna um método de seleção e competição das elites no poder.

A perspectiva que se deseja trilhar neste trabalho está amparada por outro entendimento de democracia, em que o Estado é compreendido como uma condensação de relações de forças, e a conquista da hegemonia política passa por lutas, debates, conflitos intra e extraclasses (POULANTZAS, 2000), onde cada classe ou fração de classe busca a todo tempo conseguir alcançar seus interesses. Vê-se a necessidade de uma maior participação da sociedade e das classes

sociais no interior do Estado, ou, como bem observa Rubens Barbosa de Camargo (1997, p. 96):

Portanto, se há o interesse na transformação social, na ampliação do espaço democrático e de cidadania, assim como no combate à crescente exclusão social, é imprescindível colocar em destaque a perspectiva que interessa aos setores progressistas e às camadas populares, que é a publicização do Estado, ou seja, torná-lo mais permeável à ação da sociedade por meio da construção de mecanismos de seu controle, de forma transparente, em todas as suas esferas. Democratizá-lo em última instância.

Nesse aspecto, cabe aqui analisar as concepções de democracia, participação e direitos numa perspectiva progressista, ou seja, entendida como ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas e sociais, além de entender como a sociedade vem travando essa luta no sentido de ampliar sua participação no interior do Estado e democratizar as relações de poder.

1.2.6 Democracia participativa

A crítica à democracia liberal surge com a intensificação da luta dos movimentos sociais, principalmente a partir da década de 1960, quando os movimentos sociais defendiam maior participação direta nos rumos das políticas públicas no interior dos Estados capitalistas. No entanto, poucos teóricos aprofundaram a questão, que se fragmentou dentro da perspectiva neomarxista. Um dos autores que se debruçou sobre o conceito de democracia participativa foi Macpherson (1978), partindo da crítica à chamada “democracia de equilíbrio”, isto é, o modelo de Schumpeter. Analisando justamente as possibilidades de alcance de maior participação, Macpherson (1978) propõe modelos alternativos de estrutura de governo: “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” (MACPHERSON, 1978, p. 110). Trata-se de um sistema de delegação sequenciado para cima, com a organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a construção de um conselho nacional. Este modelo pressupõe a realização de transformações sociais e não seria compatível com a sociedade de mercado dividida em classes, hoje existente.

Em sua obra clássica, *Participação e teoria democrática*, Pateman (1992) observa que os institucionalistas refutam com veemência a teoria política clássica de democracia porque a consideram perigosa, na medida em que abre espaço para a participação popular na política. Os teóricos da teoria clássica da democracia vêm da tradição madisoniana⁶ e encontram seus principais representantes em Locke, Rousseau, Tocqueville, Mill e Bentham. Por outro lado, Mosca e Michels, Schumpeter, Berelson, Dahl e Sartori integram o grupo dos teóricos que refutam o idealismo dos clássicos. Para esses teóricos, a participação não tem papel especial ou central. Tudo o que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral, ou seja, os arranjos institucionais funcionando de modo satisfatório. O pressuposto da teoria institucionalista da democracia (teoria elitista) resume-se, como vimos no capítulo anterior, a considerar que o povo deve seguir as diretrizes da elite e não as questionar.

No contexto da democracia capitalista, a desigualdade e a exploração socioeconômica coexistem com a igualdade e liberdade cívicas. É notável, portanto, que a concepção de democracia participativa seja considerada não hegemônica por não corresponder às expectativas traçadas pelo Estado capitalista, uma vez que o capitalismo “torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p. 193).

A mesma Wellen Wood ainda argumenta:

A separação da condição cívica da situação de classes nas sociedades capitalistas tem, assim, dois lados: de um, o direito de cidadania não é determinado por condição socioeconômica – e, neste sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal – de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade da classe e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe. (WOOD, 2003, p. 173)

⁶ A tradição Madisoniana – Com foco nos princípios preconizados por John Madison, privilegia a divisão entre os três poderes. No entanto, ao contrário de Montesquieu, a engenharia institucional Madisoniana enfatizaria o equilíbrio institucional dinâmico entre poderes e não simplesmente a separação funcional das suas atribuições. A proposta madisoniana era, antes de tudo, uma proposta conceitual e política, sem grande preocupação com o formato de sua operacionalização ou a viabilidade organizacional.

Torna-se relevante destacar que o advento da democracia participativa está intimamente ligado aos processos de democratização que ocorreram na sociedade, provenientes da luta dos movimentos sociais. Assim, a questão da democracia também está atrelada à questão de transformação da realidade social.

1.2.7 A conquista de espaços políticos e a participação popular

Antônio Gramsci, intelectual e militante comunista, compreendeu que a natureza do Estado capitalista estava sendo modificada pelos fenômenos econômicos e políticos que marcaram a conjuntura mundial a partir do início do século XX. Foi nesse contexto que Gramsci ampliou a análise marxista acerca do Estado. O pensador italiano observou que, de um lado, apesar do Estado prosseguir com seu caráter classista, não era mais apenas um comitê de negócios da burguesia, pois algumas questões das classes subalternas foram por ele incorporadas; de outro lado, o monopólio da violência e a coerção não eram mais suficientes para a manutenção da ordem social: fazia-se necessário organizar novas formas de estabelecer o consenso, empreitada que passou a ser organizada pelo Estado por meio da formulação e disseminação de um conjunto de valores e normas políticas, sociais e culturais.

Assim, para além da compreensão de Marx – para quem a sociedade civil se referia às relações econômicas e a sociedade política dizia respeito ao aparelho estatal –, Gramsci (2012) ampliou a noção de Estado, ao defender a ideia de que nela entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil. Neste sentido, “seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2012, p. 248). A sociedade política seria composta pelo conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência.

Portanto, para Gramsci (2012) o Estado não é apenas o órgão de coerção penal, jurídico ou policial, mas compreende também como base a sociedade civil, este “amplo complexo de instituições ‘educativas’ (escolas, editoras, bibliotecas, casas de cultura ‘*mass média*’, publicidade, etc.) com vistas a criar, difundir, universalizar a ideologia própria da classe dominante” (GRISONI; MAGGIORI, 1973, p. 177)

Em sua época histórica, Gramsci visualizou uma complexificação das relações de poder, de organização e de interesses que possibilitaram uma nova dimensão da vida social, o que denominou de “sociedade civil”, que seria o espaço em que se manifesta a organização e representação institucional dos interesses dos diferentes grupos sociais, tanto na elaboração quanto na difusão de valores, cultura e ideologia. O conceito gramsciano de sociedade civil difere da tradição jusnaturalista, pois não é a esfera das liberdades econômicas, dos contratos; não está orientado em função do Estado nem se reduz ao espaço exclusivo das relações econômicas e da hegemonia burguesa, como em Marx. Em Gramsci, a sociedade civil é a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia: “o conjunto dos organismos vulgarmente chamados privados e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade” (GRAMSCI, 1972, p. 16).

Retomando o pensamento de Gramsci, afirma Coutinho (1981, p. 91) que a sociedade civil:

É formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

A concepção ampliada sobre sociedade civil contribuiu para que Gramsci identificasse o papel determinante que o Estado exerce na construção do sistema hegemônico, expresso na dupla e concomitante função de assegurar as condições necessárias à expansão econômica e “educar para alcançar o consenso” (GRAMSCI, 2012, p. 18).

Enquanto na sociedade política as classes exercem seu poder e a dominação por intermédio dos aparelhos coercitivos de Estado, na sociedade civil o uso do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso. Ou seja, os grupos e classes sociais organizam a representação de seus interesses e encaminhamento de suas manifestações sociais e políticas a dos aparelhos privados de hegemonia.

Gramsci (2012) define o termo hegemonia como sendo o conjunto das funções de domínio, educação e direção exercidas por uma classe social dominante,

em determinado período histórico, sobre outra classe social, ou mesmo sobre o conjunto das classes sociais da sociedade, isso no interior da sociedade civil.

Segundo Coutinho (1994), Gramsci introduziu a problemática do contrato no centro de sua teoria marxista do Estado e da política.

A hegemonia implica, em primeiro lugar, um contrato que é feito no próprio nível da sociedade civil, gerando, em consequência, sujeitos coletivos (como sindicatos, partidos, movimentos sociais etc.) que tem uma clara dimensão pública, “estatal”; mas implica também, por outro lado, um contrato entre governantes e governados, fundado no fato de que, nessas sociedades “ocidentais”, a obrigação política se funda na aceitação consensual, por governantes e governados, de um mínimo de regras e de valores coletivamente partilhados. (COUTINHO, 1994, p. 139)

Desse modo, o conceito de hegemonia em Gramsci é um constructo teórico-prático fundamental à teoria marxista; significa que o Estado capitalista não baseia seu poder apenas na força, na pura repressão aos seus adversários, embora a repressão não seja extinta. Para que os grupos dominantes obtenham hegemonia na sociedade, utiliza-se da luta e das contradições existentes, a fim de que os grupos subalternos se organizem e expressem seus projetos sociais e políticos. Com isso, vão-se constituindo mediações entre a economia e o Estado, que se expressam na sociedade civil: o partido político, o sindicato, a imprensa, a escola.

Para Gramsci (1976), o Estado possui um caráter ampliado, isto principalmente em relação à concepção leninista de Estado, que via este apenas como instrumento de coerção e repressão. Gramsci afirma que a classe dominante impõe sua ideologia mantendo seu domínio na sociedade civil. Assim, é possível entender sua afirmação de que o “Estado é todo o complexo de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 1976, p. 87).

Ainda é importante considerar que a concepção de Estado construída por Gramsci remete a um ciclo da sociedade capitalista, cujo marco é o ano de 1870. A partir daí, para ele,

As relações de organização internas e internacionais do Estado tornam-se mais complexas e maciças, e a fórmula jacobino-revolucionária da “revolução permanente” é elaborada e superada na ciência política pela forma de “hegemonia civil”. (GRAMSCI, 2012 p. 39)

De maneira geral, a teoria do Estado de Gramsci emerge da noção marxista de superestrutura enraizada na classe social; no entanto, Gramsci amplia esta compreensão ao dar ênfase às influências superestruturais, intelectuais e culturais, o que lhe possibilita explicar como o capitalismo no Ocidente era capaz de influenciar e controlar as classes trabalhadoras. O conceito de hegemonia permitiu compreender que a classe dominante não dependia apenas do poder coercitivo do Estado e mesmo do poder econômico para estabelecer o controle, mas também da hegemonia, conquistada por meio da persuasão, pela qual as classes dominadas aceitam as crenças, valores sociais e culturais da classe dominante.

Nesse aspecto, a hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico que determinada classe consegue obter de grupos próximos; em outras palavras, constituir-se como classe hegemônica significa construir e organizar interesses comuns e se tornar protagonista das reivindicações de outros estratos sociais, de modo a unir em torno de si tais estratos, realizando com eles uma aliança, isto é, a busca do consenso entre os grupos sociais aliados. É o que Gramsci denomina de “catarse”, ou seja, “a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, à elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” (GRAMSCI, 2012, p. 53).

Esse processo de superação dos interesses particulares e imediatos para uma consciência ético-política universal é o que dá concretude ao conceito de hegemonia; conseqüentemente, é o fundamento da base teórica do conceito de democracia em Gramsci, na medida em que concebe a transição para o socialismo por meio de um processo “progressivo de democratização” e conquista de espaços políticos por meio da participação popular crítica e organizada.

Para Gramsci (2012), a democracia proletária corresponde a um movimento de baixo para cima, no momento em que o conceito de democracia se identifica com o de hegemonia.

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto é aquele que se pode deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos, na medida em que o desenvolvimento da economia, e por conseguinte da legislação, que exprime esse desenvolvimento, favorece a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente. (GRAMSCI, 2012, p. 79)

Gramsci apresenta a ideia de conquista da hegemonia como forma de construção do socialismo como um avanço democrático. Ou seja, a hegemonia desenvolve-se primordialmente no espaço da sociedade civil, em que as lutas sociais ocorrem sobretudo no plano cultural e intelectual, ao passo que, se se pretende construir o socialismo em primeiro lugar por meio da conquista da sociedade política, do aparelho estatal, a batalha no mais das vezes se dá no plano da coerção. Desse ponto de vista, Portelli (1977) observa que o estudo do papel e das relações entre estrutura, sociedade civil e sociedade política no interior do bloco histórico levou a afirmar o caráter essencial da dicotomia estrutura – sociedade civil. Essa primazia traduz-se, na prática, pela noção de hegemonia:

O nível da sociedade civil corresponde à função de “hegemonia” que o grupo dirigente exerce em toda a sociedade. Em tal sistema, a classe fundamental ao nível estrutural dirige a sociedade pelo consenso, que ela obtém graças ao controle da sociedade civil; esse controle caracteriza-se, particularmente, pela difusão de sua concepção de mundo junto aos grupos sociais, tornando-se assim, “senso comum”, e pela constituição de um bloco histórico homogêneo, ao qual cabe a gestão da sociedade civil. (PORTELLI, 1977, p. 67-68)

Esse domínio ideológico dos outros grupos tem por consequência enfraquecer o papel da sociedade política e, assim, da coerção. É nessa medida que a hegemonia é qualificada por Gramsci de democrática.

No que se refere à transição ao socialismo, coube a Poulantzas (1990) acrescentar novas análises, particularmente em relação à caracterização das relações de poder na esfera política do Estado capitalista.

Poulantzas é outro autor, no interior do campo marxista, que se debruçou sobre o termo “democracia”. Esta é concebida, antes de tudo, como um instrumento de luta contra o capitalismo. Na perspectiva de Poulantzas, a disseminação da democracia, sob a forma de “focos embrionários” de poder popular, confundir-se-ia com o desabrochar das instituições socialistas.

Esse longo processo de tomada do poder pela via democrática rumo ao socialismo consiste, essencialmente, em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, criando e desenvolvendo novos, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os centros efetivos do poder real. Não se trata de reformas progressivas, mas, claramente, de “um processo de rupturas efetivas

cujo ponto culminante – e sempre existirá forçosamente um – reside na mudança de correlação de forças em favor das massas populares no terreno estratégico do Estado” (POULANTZAS, 1990, p. 267).

Ou seja, a transição do capitalismo para o socialismo consistiria em impulsionar a proliferação de centros de democracia direta a partir das lutas populares que extravasam sempre, e muito, o Estado, enquanto que “limitar-se ao terreno do Estado, por muito que se adote uma estratégia denominada de rupturista, equivale a deslizar-se insensivelmente para a socialdemocracia” (POULANTZAS, 1982, p. 149).

Nesse sentido, no processo de ruptura, a função dos organismos paralelos seria a de polarizar uma larga fração do aparelho de Estado pelo movimento popular. Em aliança, tais organismos enfrentariam os setores reacionários do aparelho do Estado, apoiados pelas classes dominantes contrarrevolucionárias. “As posições de poder no âmbito do Estado existem enquanto dispositivo de resistência, como elemento de corrosão, ou de acentuação das contradições internas do Estado.” (POULANTZAS, 1982, p. 136)

Poulantzas conduziu o debate sobre o conceito de Estado capitalista dentro das concepções marxistas e o ampliou no sentido de reconhecer, nas diferentes instituições do Estado, a materialização e a condensação das relações de classe. As relações políticas e ideológicas encontram nos aparelhos do Estado uma forma de manifestação política. O autor não define o Estado apenas como um aparato institucional-funcionalista, mas o compreende como um condensador das relações de classe por onde circula a luta de classes. O Estado deixa de ser o local somente de defesa da classe dominante para constituir-se no segmento que materializa e condensa as relações de classe (POULANTZAS, 1990).

Poulantzas (1990) considera o Estado como lugar de concentração e materialização do poder, visto essencialmente como uma relação de dominação e subordinação de classe; ele próprio deve ser entendido como uma relação. Daí uma de suas teses principais, em que irá definir o Estado capitalista, não como sendo

Uma entidade intrínseca, mas, como aliás é o caso do capital, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado. [...] Desse modo, o Estado é o lugar de organização estratégica das classes dominantes em sua relação com as classes dominadas. É

um lugar e um centro de exercício do poder, mas que não possui poder próprio. (POULANTZAS, 1990, p. 130)

O Estado não está acima da luta de classes; pelo contrário, é resultado da própria existência da luta de classes. As fissuras propiciadas pelas lutas sociais cotidianas na busca pelo poder político, econômico e social, tanto pelas classes como pelas frações de classe, permitem inferir que há possibilidade de mudanças estruturais e superestruturais na sociedade capitalista vigente (CAMARGO, 1997).

Assim, o Estado constitui um campo da luta de classes; porém, desenvolve mecanismos para representar hegemonicamente a classe dominante, como a concepção capitalista da democracia, igualdade jurídica e atuação de diferentes aparelhos ideológicos (escola, igreja, meios de comunicação etc.), como bem observa Poulantzas (1990, p. 24): “manter a unidade e a coesão de uma formação social, concentrando e sancionando a dominação de classe, e, assim, reproduzindo as relações sociais, isto é, as relações de classe”.

Poulantzas (1990) ressalta a centralidade das lutas e do poder de classe para a natureza e o desenvolvimento do processo de trabalho, das relações sociais de produção e do próprio Estado. Estabelece uma análise estratégica relacional da variável equilíbrio de forças, mostrando como as lutas políticas de classes e seus resultados são mediados e condensados por meio de formas institucionais específicas em períodos, estágios e conjunturas particulares, de tal maneira que estas formas correspondem ao tipo de Estado capitalista. Nesta análise, ele observa que o Estado não é uma coisa, mas uma relação social entre pessoas, mediada por sua relação entre coisas (POULANTZAS, 1990, p. 130).

O mesmo autor situa o Estado como “histórico-específico”, ou seja, na medida em que o capitalismo se desenvolve, o Estado capitalista muda. Neste sentido, o filósofo atribui um papel importante aos movimentos sociais, já que o Estado passa a ser a arena política da luta contraditória entre o capital e o trabalho. Assim, o Estado constitui a materialidade institucional das relações de classe, tornando-se o local onde é travada a luta pelo poder. Daí que defender a democracia é fundamental para a transição ao socialismo; por isso, Poulantzas (1990) propõe alcançar o socialismo democrático por meio da democracia representativa, transformada em democracia direta de base. Para que isto ocorra, é necessária a inserção das lutas

populares no interior do Estado; assim, ter-se-ia a possibilidade de alterar a composição de poder do Estado capitalista.

Poulantzas concebe a democracia como um instrumento de luta contra o capitalismo, a partir da disseminação da democracia direta, sob a forma de focos embrionários de poder popular:

Este longo processo de tomada do poder pela via democrática, rumo ao socialismo, consiste, essencialmente, em reforçar e coordenar os centros de resistência difusos de que as massas dispõem no âmbito do aparelho de Estado, criando e desenvolvendo novos, de tal forma que estes centros se tornem, no terreno estratégico que é o Estado, os centros efetivos do poder real. Não se trata de reformas progressivas, mas, claramente, de um processo de rupturas efetivas cujo ponto culminante – e sempre existirá forçosamente um – reside na mudança de correlação de forças em favor das massas populares no terreno estratégico do Estado. (POULANTZAS, 1982, p. 285-286)

Em outras palavras, a transição para o socialismo consistiria em impulsionar a proliferação de centros de democracia direta, a partir das lutas populares que extravasam sempre, e de muito, o Estado. Portanto, no processo de ruptura, a função dos organismos paralelos seria polarizar uma larga fração do aparelho de Estado pelo movimento popular, e estes, em aliança, enfrentariam os setores conservadores do aparelho do Estado apoiados pelas classes dominantes contrarrevolucionárias. Neste sentido, “as posições de poder no âmbito do Estado existem enquanto dispositivo de resistência, como elemento de corrosão, ou de acentuação das contradições internas do Estado.” (POULANTZAS, 1982, p. 133, 136).

2 DEMOCRACIA E ESCOLA: O SENTIDO DESSA RELAÇÃO

A educação é considerada um direito fundamental e cabe ao Estado garantir a todos os cidadãos. Por essa razão, a educação figura como política pública, e não se pode esquecer de que a Escola é um espaço em que se concretiza a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta pôr em ação (AZEVEDO, 1997).

A importância de uma gestão democrática da escola poderia ser defendida, inicialmente, como um direito que os cidadãos têm de, em uma democracia, acompanhar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. No entanto, ser usuário da escola pública é muito mais do que fazer uso de um serviço público: representa ser sujeito na concretização de um direito, uma vez que a educação pública é um bem social e participar da gestão da escola é um exercício democrático legítimo, direito de todo cidadão. Conforme nos lembra Chauí (1997), o reconhecimento do que é público decorre da necessidade de entendermos que existe uma esfera coletiva na vida humana, de interface e convívio entre as pessoas. A democracia foi erigida para operar esta esfera pública da vida humana; isto quer dizer que, para planejar, decidir, coordenar, executar ações, acompanhar, controlar, avaliar as questões públicas, é importante envolvermos o maior número possível de pessoas no processo, dialogando e democratizando a gestão pública.

Para Coutinho (2000, p. 50), democracia é sinônimo de soberania popular: “Podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”.

Ainda segundo Coutinho (2000), a melhor expressão da democracia é a ideia de cidadania. Para ele, cidadania é a capacidade dos indivíduos, ou do conjunto deles, de se apropriarem dos bens coletivos que foram criados historicamente pelo conjunto da sociedade. A ideia de cidadania está vinculada à ideia de direitos da qual tratou Marshall (1967), que define a cidadania e o desenvolvimento dos direitos dentro do processo histórico.

Para Marshall (1967), o conceito de cidadania desenvolveu-se historicamente incorporando, até o século XX na Inglaterra, três elementos: o civil, o político e o social. O direito civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual:

liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. O segundo incorporou à cidadania o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. O terceiro refere-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida como ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967).

A participação na vida pública implica tomada de consciência dos direitos para a efetiva participação em uma sociedade; é o que Benevides chama de cidadania ativa:

A participação na vida pública como expressão máxima da cidadania ativa. Essa participação significa organização e participação pela base, como cidadãos que partilham dos processos decisórios em várias instâncias, rompendo a verticalidade absoluta dos poderes autoritários. Significa, ainda, o reconhecimento (e a constante reivindicação) de que os cidadãos ativos são mais do que titulares de direitos, são criadores de novos direitos e novos espaços para a expressão de tais direitos, fortalecendo-se a convicção sobre a possibilidade, sempre em aberto, da criação e consolidação de novos sujeitos políticos, cientes de direito e deveres na sociedade. (BENEVIDES, 1998, p. 161)

De acordo com Benevides, a cidadania passiva é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela, enquanto a cidadania ativa institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (BENEVIDES, 1996), ou seja, espaços em que o cidadão possa interferir diretamente no processo de tomada de decisões, cujo interesse seja público.

Ao se referir à democracia, Lukács (1987) prefere usar o termo democratização, pois para ele se trata de um processo e não de um estado (LUKÁCS apud COUTINHO, 2000). Nesse sentido, a democratização da escola necessita de um processo de participação coletiva que se constitui na prática democrática. Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non* para a efetivação democrática. Sem participação social não pode haver democracia, e para que haja democracia é necessário criar e ampliar os mecanismos de participação.

“Participação é hoje uma palavra-chave onnipresente nos discursos político, normativo e pedagógico” (LIMA, 2001, p. 69).

Cabe aqui delinear o conceito de participação que é processo, no sentido de ser infindável, um constante vir a ser, sempre se fazendo. Segundo Demo (2001) “não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir”. (DEMO, 2001, p. 18). Ainda segundo Demo (2001), participação é conquista e não pode ser entendida como dádiva, como concessão ou como algo preexistente.

A participação não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter da conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro. (DEMO, 2001, p. 18)

Segundo Pateman (1992), o conceito de participação tornou-se parte do vocabulário político popular no final dos anos 1960 e esteve ligado a uma onda de reivindicações providas de estudantes universitários por maiores espaços na esfera da educação superior, e também por parte de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos já instituídos.

Oposta à visão dos institucionalistas, a corrente da teoria da democracia participativa vê o maior grau de participação da sociedade diretamente na função de governo como condição fundamental para a construção de um Estado democrático, desenvolvido politicamente. Para Pateman (1992, p. 61),

A área mais importante de participação é o seu próprio lugar de trabalho, ou seja, a indústria, pois é exatamente ali que a maioria dos indivíduos despende grande parte de suas vidas e pode propiciar uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares. (PATEMAN, 1992, p. 61)

No entendimento de Pateman, para que exista uma forma de governo democrático, é imprescindível a existência de uma sociedade participativa, isto é,

uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização possa ocorrer em todas as áreas.

Para Perrella (2015, p. 78), as perspectivas de participação política são permeadas pela preocupação com o processo de formação: “as transformações sociais dependem da formação de um novo homem ativo que atue nas relações com a perspectiva da superação dos mandos, das ações autoritárias entre Estado e sociedade”.

Benevides (1996) observa que a democracia não persiste sem a educação apropriada do povo para fazê-la funcionar, e a escola pode ser o grande instrumento para a formação democrática. A educação para a democracia consiste na democracia ativa, ou seja, a formação para a participação na vida pública: “nas democracias a educação pública pode ser um processo iniciado pelo Estado, mas ela visa a fortalecer o povo e não o contrário” (BENEVIDES, 1996, p. 228).

Segundo Paro (2002), entretanto, a especificidade da educação escolar exige que a democracia como componente necessário à organização do trabalho se sustente em argumentos que vão além do direito ao controle social, ou seja, os objetivos da educação e sua relação intrínseca com a democracia. A natureza política da educação resulta no fato dela ser ação necessária à construção do homem como sujeito histórico. A organização do trabalho escolar, portanto, coerente com a natureza política da educação, em uma perspectiva que assume a condição humana de educadores e educandos, necessita estar assentada em uma práxis democrática, única forma de os homens relacionarem-se como sujeitos (PARO, 2002).

Nesse sentido, faz-se necessário um aprofundamento acerca do conceito de educação. Tomaremos como base o conceito de educação desenvolvido por PARO (2011), que faz uma profunda crítica à concepção tradicional de educação, baseada no senso comum, caracterizada por compreender a educação como “tão somente passagem de conhecimentos” (PARO, 2011, p. 22). Segundo o autor, nessa concepção há alguém que sabe e alguém que não sabe, ou seja, alguns possuem o conhecimento e as informações e outros não os possuem; assim, a educação se dá na medida em que os detentores do conhecimento e da informação transmitem-nos aos que não os possuem.

Segundo Paro (2011), essa concepção de educação é a que tem sido adotada na grande maioria das escolas até os dias atuais e se encontra de acordo com a estrutura de escola vigente.

Uma educação que não assume a condição de sujeito do educando aplica-se muito bem na escola hierarquizada que temos; uma educação que se resume a passagem de “conteúdos” pode dar-se muito bem com as disciplinas estanques e com a grade curricular restrita a conhecimentos e informações; uma escola incapaz de fazer-se competente precisa de um currículo seriado, em que a “passagem” ou a “retenção” em determinada série funciona como medida da maior ou menor culpa do aluno por seu aprendizado; uma educação, enfim, que não tem como um de seus ingredientes a relação democrática, não precisa de uma estrutura democrática para se instalar. (PARO, 2011, p. 25)

Partindo desse pressuposto, não é possível construir relações democráticas em uma escola hierarquizada, mediada por uma concepção tradicional de educação. Romper com essa estrutura autoritária e tradicional requer uma nova concepção de educação, baseada nos princípios e práticas democráticas.

De acordo com Paro (2011, p. 26), “a educação é, pois, a apropriação da cultura produzida historicamente”. Isto significa que não se apropria da cultura produzida historicamente de forma linear e conteudista; muito pelo contrário, o conceito de educação aqui defendido tem a ver com a educação como prática democrática, que em seu sentido mais amplo é a própria educação como produção do humano-histórico, uma vez que visa ao ser humano e este produz sua própria existência. Nesse processo, o ser humano cria sua própria condição de sujeito “no preciso sentido de autor, de quem atua sobre o objeto para realizar sua vontade, expressa nos valores por ele criados historicamente” (PARO, 2011, p. 26).

Essa ideia de educação não pode estar distante da questão política, uma vez que esta é inerente ao ser humano, pois este, em sua condição histórica, como produtor de sua própria humanidade, não existe isoladamente, mas se relaciona com o outro no processo de produção de sua sobrevivência. Nessa relação entre seres humanos, sujeitos de suas vontades, desejos, aspirações, é que se instala o que conhecemos como política, que diz respeito “à atividade humano social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas, na produção da própria existência em sociedade” (PARO, 2011, p. 27).

A relação de convivência entre os seres humanos pode ocorrer de duas maneiras: pela dominação ou pelo diálogo. A dominação tem como base uma relação autoritária, coercitiva, em que uns possuem poderes sobre outros. Uns dominam, mandam, enquanto outros obedecem. Por outro lado, o diálogo é a prática democrática de convivência pacífica entre seres humanos que possuem diferentes ideias e objetivos.

Na prática do diálogo, há sempre o risco de o objetivo não ser alcançado, e ainda de ser-se convencido do contrário pelo outro com quem se dialoga: “quem procura convencer pelo diálogo deve correr o risco de não convencer” (PARO, 2011, p. 27). Nessa prática tal risco é fundamental, caso contrário, não se trata de diálogo, mas de imposição. A coerção pode produzir efeitos imediatos, no entanto, não são duradouros, uma vez que a concordância de quem obedece, se dá na presença de quem coage, pois não houve convencimento; quem obedece não se apropriou, não a tornou a ideia, o conceito seu. Já a prática do diálogo possibilita a construção duradoura de consensos, dado que ocorre entre sujeitos ou grupos livres. A concordância permanece para além do momento da apropriação, pois quem concordou livremente fez-se parte, torna-se sua e, portanto, duradoura (PARO, 2011).

Partindo de uma concepção de educação que visa à formação do ser humano histórico que se afirma como sujeito livre, a prática dialógica e democrática deve ser a base da relação pedagógica na escola. A educação, por ser um processo humano, requer uma prática de diálogo, portanto, democrática. Nesse sentido, examinaremos a partir de agora o conceito e o contexto do processo de gestão democrática da educação.

2.1 O CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O princípio da gestão democrática da educação foi consagrado na CF/88. Cabe destacar que “nenhuma Constituição Federal anterior fazia menção a este princípio” (CAMARGO, 1997, p. 100). Isto não significa que os movimentos sociais não tenham, ao longo da história do Brasil, reivindicado a democratização da educação e da escola. Como exemplo, pode-se citar o movimento escolanovista, na primeira metade do século XX, e outros movimentos ao longo do processo histórico

brasileiro. No entanto, foi em 1988 que se fez inscrito o princípio da gestão democrática na lei principal, a Constituição Federal.

No final dos anos 1980, a conjuntura política no Brasil evidenciava, na correlação de forças, possibilidades de ampliação dos direitos sociais, políticos e civis na esteira da construção do ideário democrático da sociedade brasileira. Tal conjuntura foi produzida pelo desejo da sociedade brasileira de virar a página dos anos obscuros da ditadura civil-militar, durante os quais as práticas democráticas foram banidas das relações sociais e políticas. Portanto, é nesse contexto de redemocratização da sociedade brasileira que aparece o termo “gestão democrática”, como possibilidade de ampliar a participação da sociedade nas decisões e na organização dos serviços públicos essenciais, como é o caso da educação. Assim, a luta pela democratização da educação está inteiramente relacionada aos movimentos sociais mais amplos de redemocratização do país.

Ao longo da história do Brasil, foram os movimentos sociais que colocaram esse tema em pauta e por ele lutaram, a exemplo dos projetos educacionais que se encaminharam na direção da democratização da educação e da escola. É o caso do ideário da Escola Nova, nos anos 1920 e 1930, com propostas de ruptura com a educação tradicional, que trazia consigo a possibilidade de democratização da escola e de participação da família no cotidiano da escola. A defesa da democratização da gestão aparece em algumas obras de importantes autores brasileiros, como, por exemplo, *Educação não é privilégio*, de Anísio Teixeira (1994), lançada em 1957.

Primeiro que tudo teremos criado com o novo plano cerca de 3.000 unidades administrativas escolares em todo o país, que tanto são os municípios, com os seus conselhos de administração escolar, representativos da comunidade, paralelos aos conselhos municipais ou câmaras de vereadores, com poderes reais e não fictícios de gestão autônoma do fundo escolar municipal e direção das escolas locais. (TEIXEIRA, 1994, p. 69)

Outras experiências na história política da educação brasileira sobre democratização da gestão ocorreram com maior participação dos seus usuários, resistindo e contradizendo os direcionamentos políticos centrais, como nas gestões municipais de Boa Esperança, no Espírito Santo, Lages, em Santa Catarina, e Piracicaba, em São Paulo (CUNHA, 2005).

Todo esse processo foi enfraquecido, mas não eliminado, com o golpe militar e a instalação da ditadura, no período de 1964-1985, sendo retomado, como descrito anteriormente, no processo de redemocratização ao longo da década de 1980.

Desse modo, analisou-se até aqui o termo “gestão democrática” pelo viés da democratização da sociedade brasileira em um ambiente propício de ampliação da participação da sociedade e dos movimentos sociais. No entanto, há outro fator na conjuntura política brasileira nos anos 1990 que veio disputar, na correlação de forças, o consenso político. Trata-se do ideário neoliberal, como analisado anteriormente, que trouxe o discurso da redução do Estado e de suas atribuições no que se refere às questões, assim como a modernização dos serviços e da gestão. Nesse cenário, a educação passa por uma nova onda de reformas em todos os aspectos. O termo “gestão democrática” não desaparece, mas sofre alterações em seu conteúdo e significado. Na perspectiva neoliberal, o termo passa a ser considerado muito importante na redução da participação do Estado na educação, uma vez que os próprios usuários poderiam responsabilizar-se, não só pela gestão, mas também pela prestação daquele serviço, inclusive com financiamento.

A presente ofensiva neoliberal precisa ser vista não apenas como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e econômicos (o que ela também é), nem como uma luta entre visões alternativas de sociedade (idem), mas sobretudo como uma luta para criar as próprias categorias, noções e termos através dos quais se pode nomear a sociedade e o mundo. Nesta perspectiva, não se trata apenas de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, tarefa de uma crítica tradicional da ideologia (ainda válida e necessária), mas de identificar e tornar visível o processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma outra “realidade” que acaba por tornar impossível pensar e nominar uma outra “realidade”. (SILVA, 2001, p. 16)

Essa “alteração na correlação de forças entre setores progressistas e conservadores, produzindo uma inflexão neoliberal no plano das políticas públicas e nas reformas educativas” (GARCIA, 2003, p. 14), contribui notadamente para levar a discussão sobre a democratização da escola para um rumo técnico, administrativo, cooperando para uma maior confusão e atrasando sua apropriação política por parte da sociedade ao tirar seu caráter político de participação.

Apesar desta trajetória de gestão de escola em andamento, a partir dos anos de 1990, no contexto de um novo padrão de acumulação ampliado do capital, que reordenou e redefiniu o papel do Estado e da política educacional, colocou-se para a gestão dos sistemas e das escolas um novo modelo orientado pelos princípios da gestão gerencial, com vistas a maior eficiência e eficácia do sistema. (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 21)

Portanto, a partir da década de 1990 uma inflexão neoliberal impôs, em um contexto de reformas do próprio Estado, várias reformas educacionais produzidas com argumento de superação de uma suposta “crise” na administração pública e na educação pública. No prefácio de republicação de *A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação*, Charlot (2013, p. 44-45) afirma:

A lógica neoliberal, que conquistou as mentes a partir dos anos 1990, confirma, aparentemente, o que eu escrevia em 1975, em uma abordagem marxista: ela descarta os grandes debates sobre o Homem e impõe a divisão social do trabalho como referência básica do discurso sobre educação. [...] Em outras palavras: a desigualdade social voltou a ser considerada legítima.

Pode-se concluir que a defesa da construção de uma gestão democrática ocorreu por dois caminhos distintos. O primeiro diz respeito a uma concepção democrática participativa, aproximando a sociedade da construção e condução dos serviços públicos, criando um ambiente político de participação e decisões coletivas, o que levaria a um amadurecimento democrático e político, fato importante na consolidação da democracia. O segundo enfoque tem respaldo na teoria neoliberal, que apregoa a gestão democrática como fator para reduzir a responsabilidade do Estado frente aos serviços públicos, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, maior eficiência e eficácia via autonomia da escola.

Nesse sentido, no “campo educacional intensifica-se uma tendência de retomada do capital humano e de proposições gerenciais como norte para as questões escolares, sobretudo nos processos de regulação e gestão dos diferentes níveis de ensino” (DOURADO, 2004, p. 67). No entanto, num mundo em constantes transformações, tanto culturais e tecnológicas como políticas e sociais, a questão da democracia no interior da escola parece ser um ponto central ainda a ser retomado e analisado.

O processo político de consolidação da gestão democrática na Assembleia Constituinte, como princípio na Carta Magna, foi marcado por embates e disputas políticas entre os grupos progressistas⁷ e conservadores, próprios da disputa pelo consenso e a hegemonia da sociedade. A lei foi fruto desses embates, antes de tudo, uma síntese deles.

2.1.1 A gestão democrática na CF/88, LDB/96 e nos PNE

A promulgação da CF/88 pode ser definida como o clímax do movimento de redemocratização pós-ditadura militar, e é nesse contexto de lutas democráticas e mobilizações populares que o termo “democratização da escola” se intensifica, em decorrência da mobilização desses movimentos sociais e do processo constituinte, resultando na aprovação do princípio de gestão democrática do ensino público, assinalado na CF: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VI).

O sucesso da retomada do Estado de Direito, através da redemocratização política, foi fundamental para que, no processo constituinte de 1987, os representantes das populações afetadas pela ausência de uma democratização substantiva pudessem inserir e formalizar na Carta Magna princípios e garantias tendentes à declaração e efetivação dos direitos sociais. (CURY, 1997, p. 200)

O princípio da gestão democrática do ensino foi introduzido na CF/88 com a seguinte redação:

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do

⁷ Os movimentos sociais, sindicais e estudantis que lutaram e reivindicaram maior democratização e participação na gestão do próprio Estado estavam representados por, entre outros movimentos: Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Fóruns Estaduais e Municipais de Educação, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia do padrão de qualidade. (BRASIL, 1988, p. 66)

Apesar do clima de redemocratização, os grupos progressistas obtiveram conquista parciais, em específico no que tange à democratização da gestão da educação. De acordo com Paro (2002), duas questões merecem destaque. A primeira diz respeito ao fato do adjetivo “público” ser acrescentado à palavra “ensino”, o que acaba excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. A segunda refere-se à expressão “na forma da lei”, que possibilita a aplicabilidade da gestão democrática em outras legislações. Também é interessante destacar que a gestão democrática do ensino não recebeu nenhuma referência mais ao longo do texto constitucional.

Na mesma perspectiva, Adrião e Camargo (2002) observam que, ao delegar para leis futuras – especialmente para a LDB, elaborada após oito anos – a definição de tais orientações gerais, a CF/88 permitiu que cada sistema definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento, pouco ou nada avançando na criação de procedimentos diferentes dos já existentes.

Um dos avanços importantes em relação à democratização relaciona-se à participação de representantes em órgãos da administração pública. De acordo com Adrião e Camargo (2002), o termo “princípio” é utilizado para designar os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito. Dessa forma, é importante a implantação do princípio da gestão democrática do ensino em termos de legislação, principalmente no âmbito educacional, uma vez que, por se tratar de diretrizes para futuras normalizações legais, tais princípios não podem ser desrespeitados. No entanto, a incorporação da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo em que se configurou como uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com essa democratização, também apresentou abrangência limitada.

Os embates e disputas políticas que ocorrem ao longo da Assembleia Constituinte permaneceram por anos, até desembocarem, talvez mais recrudescidos e acirrados, no processo de consolidação das diretrizes e bases da educação nacional, oito anos depois. A LDB/96 é a principal regulamentação para a educação nacional, com o intuito de complementar a Constituição Federal. Ela tramitou no

Congresso Nacional de 1988 a 1996, nos governos Sarney, Collor/Itamar e Fernando Henrique, em diferentes versões, para que finalmente fosse aprovada. Esta demora pode ser compreendida por fatores de ordem política e econômica. Nos anos 1990, ocorreram as mais profundas reformas no campo da Educação e, conseqüentemente, esse debate alinhou-se à construção da nova LDB. Novamente, em campos opostos estavam presentes os setores progressistas e os conservadores, agora reforçados pelo discurso em voga do neoliberalismo. Nesse contexto, foi perceptível o poder crescente dos organismos internacionais no âmbito político-educacional, que levou os países, especialmente da América Latina, entre eles o Brasil, a se adaptar às reformas impostas para a educação, acarretando uma sobreposição das políticas econômicas em relação às sociais.

No que concerne ao princípio da gestão democrática, o texto aprovado da nova LDB apresenta, em seu artigo 3º: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

Observe-se que o princípio da gestão democrática apresentado no artigo 3º, inciso VIII, repete o texto da CF/88, não havendo nenhuma mudança e, conseqüentemente, nenhum avanço. Segundo Paro (2002), é absurdo o fato de restringir a gestão democrática ao ensino público, deixando o ensino privado livre para inclusive, se desejar, ser autoritário. Numa sociedade que se deseja democrática, não é possível pensar uma educação que não seja também democrática.

Outra questão é sobre a segunda parte da frase, “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, que leva a crer que a LDB não esgota o assunto, o que será complementado no artigo 14, cujo texto tem a seguinte redação:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

Ou seja, a Lei nº 9.394/96 transfere para o âmbito dos sistemas de ensino a definição e normas para a gestão democrática. Como bem observa Paro (2007b):

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da “gestão democrática” do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares. (PARO, 2007b, p. 75).

Vê-se, portanto, uma lei recheada de contradições, fruto mesmo da disputa expressa nos projetos políticos em jogo. Apesar de não estabelecer normas bem definidas a respeito da gestão democrática, ao estabelecer os princípios que deverão nortear o ensino, a LDB cita a participação, que é um condicionante importante para a efetivação desse tipo de gestão na escola.

O que se pode observar é a intensa influência dos movimentos sociais na aprovação da gestão democrática, tanto na CF/88 quanto na LDB nº 9.394/96. No entanto, é necessário considerar que os contextos de aprovação destas leis são diferentes. Em 1988, a grande influência para a introdução da gestão democrática na escola ocorreu a partir dos movimentos sociais, professores, alunos e sindicatos. Já em 1996, essa influência foi disputada e minimizada pela atuação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, e dos setores nacionais, donos de escolas privadas, por exemplo.

É fato que ocorreram avanços com a CF/88 e a LDB/96, uma vez que, mesmo de forma genérica, apresentam a gestão democrática do ensino público. Embora os textos legais não esgotem todas as possibilidades para efetivação da gestão democrática, sendo omissos em diversos momentos, podemos considerar a legislação como uma das ferramentas fundamentais na definição de propostas e diretrizes que inspiram, impulsionam e norteiam a escola na busca de novos rumos, uma vez que os textos legais são significativos e representam, embora com algumas falhas e omissões, avanços no processo de democratização da gestão escolar.

Em seu artigo 9º, a LDB dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), resguardando princípios constitucionais, bem como incluindo a gestão democrática: “A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE, foi sancionada com nove vetos. É importante salientar que essa lei não foi originada de um projeto com trâmite corriqueiro no Parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu, por um lado, da pressão social, pela sociedade organizada por meio de diversas entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores, que apresentou proposta a ser submetida a apreciação e aprovação; por outro lado, o Poder Executivo encaminhou também sua proposta, fundamentada em levantamento estatístico do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional: elas traduziam dois projetos conflitantes de país. “De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98). Dessa disputa, venceu o projeto do PNE do Executivo, sancionado em janeiro de 2001, sob a Lei nº 10.172.

No que se concerne à gestão democrática, o PNE (2001-2010) separou objetivos e prioridades gerais para a educação como um todo; sobre a gestão, previa:

Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (PNE, 2001)

O próximo passo do PNE seria o engajamento de estados e municípios, no sentido de elaborarem suas propostas, seguindo os princípios traçados pelo documento-base, no caso, o próprio PNE. “Contudo, tal situação não se confirmou na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo.” (AGUIAR, 2010, p. 714)

É importante observar que o plano apontou para questões que eram e são relevantes para a gestão democrática das escolas. Questões como a formação e o fortalecimento dos conselhos de escola, a participação da comunidade na gestão da escola, a interação dos professores na organização, elaboração e implantação dos

projetos políticos pedagógicos. No entanto, a falta de motivação constante no texto da lei não deixou meios para que se avançasse além dessa perspectiva com outros condicionantes da democratização, como, por exemplo, o fomento à formação de grêmios estudantis, uma conscientização na condução das associações de pais e mestres (APMs) ou a criação de mais ferramentas de controle social sobre as escolas públicas.

Em avaliação sobre o PNE 2001-2010, a Conferência Nacional de Educação (Conae) apresentou para as metas não alcançadas ou incipientes uma lista de pendências e sugestões a serem discutidas na elaboração do PNE seguinte, dentre as quais ainda constava a gestão democrática (GOUVEIA; SOUZA, 2010, p. 799).

O PNE (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014 (BRASIL, 2014), levou quatro anos tramitando no Congresso em busca de consenso para aprovação. Apesar deste PNE (2014-2024) ter contado com maior participação de instituições educacionais, sociedade, organizações, conselhos e movimentos sociais, o fato é que a disputa e os embates políticos continuaram e muitos embates de interesses diversos para a elaboração de dez diretrizes, das vinte metas para a educação nacional, com desdobramentos em estratégias de ação, para o auxílio e implantação de cada meta direcionada ao próximo decênio.

No que se refere à gestão democrática, o PNE (2014-2024) traz em seu texto a meta 19, que, em síntese, define as estratégias desenhadas para estimular e qualificar a participação da comunidade escolar, reconhecendo esse envolvimento como premissa para que se efetive a gestão democrática na educação.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2015)

Há, portanto, a expectativa de um processo de mudança na participação envolvendo uma multiplicidade de atores. De qualquer modo, garantiu-se a importância do tema na agenda das políticas educacionais e houve avanço pela incorporação de algumas temáticas fundamentais para a materialização efetiva do conceito, de forma a promover cidadania e participação dos diversos atores envolvidos no processo educativo, apesar do texto associar a efetivação da gestão

democrática a critérios técnicos de mérito e de desempenho, o que já aponta para um conceito de gestão democrática apoiado no princípio ideológico neoliberal.

É de fundamental importância o respaldo legal – CF/88, LDB/96 e PNE 2014-2024 – na construção da gestão democrática, para implantá-la nos sistemas de ensino e, mais precisamente, no interior das escolas. Cury (1997) chama a atenção para a importância da formalização do princípio da gestão democrática em uma Constituição: “é uma conquista da qual os educadores não podem se alhear” (CURY, 1997, p. 200).

É necessário fazer aqui uma distinção entre democratização da educação e democratização da gestão escolar. Podemos dizer que a primeira se encontra no âmbito macro, no qual se encontram os órgãos superiores dos sistemas de ensino e as políticas públicas destinadas a estes. E, no caso da gestão escolar, estando em nível micro, encontram-se as escolas e o trabalho nelas desenvolvido:

[...] ao falarmos de gestão escolar nos referimos a uma dimensão que pode revelar a espessura das práticas de mediação entre projetos pedagógicos locais, uma política de Estado e políticas de governo que concorrem entre si. Aos gestores escolares cabe lidar com a difícil equação que envolve a atenção e o respeito às regulações de diferentes níveis, a articulação do conjunto de demandas curriculares que recaem sobre a escolarização básica, o alcance de metas nacionais, e o “chão da escola”, a condições concretas de produção da educação escolar pública. (GIGLIO; JACOMINI, 2013, p. 35)

Apesar desta diferenciação, elas implicam uma interligação ao articularem suas ações em busca dos mesmos objetivos, resumidamente, a formação de qualidade para a população. Neste aspecto, Krawczyk (1999) destaca:

[...] a gestão escolar não se esgota no âmbito da escola. Ela está estreitamente vinculada à gestão do sistema educativo. A instituição escolar, através de sua prática, “traduz” a norma que define uma modalidade político-institucional a ser adotada para o trabalho na escola. Essa norma – que afeta a prática escolar e, ao mesmo tempo, é afetada por ela – faz parte de uma definição político-educativa mais ampla de organização e financiamento do sistema educativo. Essa perspectiva de análise nos permite diferenciar, pelo menos, três instâncias na constituição da gestão escolar: a normativa, as relações e práticas na escola e a gestão escolar concreta. [...] Com base nessas reflexões podemos afirmar que, ao pensar a gestão escolar, estamos necessariamente erguendo uma ponte entre a gestão política, a administrativa e a pedagógica. Ou seja, a gestão escolar não começa nem termina nos estabelecimentos escolares, tanto que não se trata de unidades autossuficientes para promover uma educação de qualidade. (KRAWCZYK, 1999, p. 67)

O termo “gestão” implica participação e, conseqüentemente, a presença da política na escola. Para Gracindo (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 147), analisar a gestão da educação, seja ela desenvolvida na escola ou no sistema municipal de ensino, implica refletir sobre as políticas de educação, pois há uma relação muito forte entre elas, já que a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas.

Nesse sentido, é possível pensar a gestão escolar como um espaço importante de articulação entre as metas e os delineamentos políticos-educacionais e sua realização na atividade escolar, portanto, um espaço privilegiado de encontro entre o Estado e a sociedade na escola. Porém, é limitado compreender a gestão escolar apenas como responsável pela realização eficiente dos objetivos institucionais da escola. Sobre esse ponto de vista, há uma extensa literatura que discute a estreiteza da visão economicista da gestão escolar, que a reduz a uma atividade burocrática. (KRAWCZYK, 1999).

O que se deseja neste trabalho é resgatar a especificidade da instituição escolar e a necessidade de entender a gestão escolar com base em seus fins pedagógicos. No campo da pesquisa sobre a administração escolar, sendo administração definida como a “utilização racional dos recursos para a realização de determinados fins” (PARO, 1996, p. 18), destaca-se a necessidade de fazer penetrarem os objetivos pedagógicos nas formas de alcançar tais fins.

2.2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Na literatura acadêmica, a questão da democratização da gestão escolar aparece como uma possibilidade bastante avançada e decisiva para retirar a educação brasileira dos atuais índices de fracasso coletados ao longo da história. No entanto, um grande descompasso parece ocorrer e os princípios garantidos nas legislações ainda não se efetivaram no interior das escolas brasileiras. Nesse sentido, entendemos que a democratização da escola não se dá somente pela via legal, mas sobretudo pela construção dos atores envolvidos no processo e no fazer da educação, e que a democracia não pode depender de concessão, como afirma Vitor Paro (2002, p. 19):

Se quisermos caminhar em direção a uma democratização da escola, precisamos superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam um processo inerentemente democrático na escola. [...] Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia. Como sabemos, os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos é que agem em favor dessa tendência, tornando muito difícil toda ação em sentido contrário. Entretanto, sabemos também que a realidade social está repleta de contradições que precisam ser aproveitadas como ponto de partida com vistas à transformação social. (PARO, 2000, p. 19)

Do ponto de vista legal, está aprovado um arcabouço jurídico que valida e sustenta a democratização da escola pública. Ghanem (2004) buscou verificar se a democratização da escola estaria ligada à melhoria da aprendizagem dos alunos, ou seja, se democratização estaria aliada a qualidade. Segundo ele:

[...] a educação escolar brasileira está distante da democracia, tanto porque não chega a alfabetizar com eficácia muitos que a ela têm acesso, quanto porque suas práticas reproduzem desigualdades e são indiferentes (e, às vezes, contrárias) ao envolvimento responsável com o conjunto de nossa sociedade nacional. (GHANEM, 2004, p. 62-63)

Martins (2011) examina, a partir de um estudo de estado da arte, as questões relacionadas à gestão e à autonomia das escolas desde a implementação da LDB nº 9.394/96, e apresenta uma preocupação bastante importante:

[...] a implementação do conjunto legal e normativo que regulamenta a gestão e a organização escolar pode se transformar num ritual de cumprimento de normas burocráticas, resultando numa tensão que dificulta à escola reconstruir sua dinâmica de funcionamento configurada por uma cultura singular. (MARTINS, 2011, p. 25)

O conceito de gestão democrática que ora desejamos construir está diretamente relacionado ao campo progressista, que está associado à democracia e à participação.

Sendo a transmissão de conhecimento um serviço público, o princípio associa este serviço à democracia. Isto quer dizer que aí está implicada uma noção de participação na gestão rei publicare. Lembrando-se que o termo gestão vem de gerere, que, por sua vez, vem de gerere (trazer em si, produzir), fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio), mas é algo que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo deste bem

é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia. Só que aqui é a gestão de um serviço público, o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública). (CURY, 1997, p. 201)

Trata-se de considerar que a gestão escolar é atividade orientada para a realização dos fins educacionais. É, portanto, ação que não se esgota em si mesma, mas só é concluída quando esses fins (educação dos alunos) são alcançados. De tal maneira que a participação, quando assumido o caráter político da educação, é algo inerente ao conjunto das relações em curso (PARO, 2007a).

Concebendo, portanto, gestão escolar como uma atividade orientada para a realização de fins educacionais, e entendendo a educação como uma atividade humana, a gestão escolar democrática trata de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos, num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar (BRASIL, 2004).

Nesse aspecto, a ação coletiva se estende para além das tomadas de decisão, atingindo o controle das ações públicas, como bem observa Camargo (1997, p. 265):

A gestão democrática implica o controle do Estado pela sociedade civil, ou seja, é no envolvimento da comunidade na decisão dos rumos dos serviços oferecidos pelo Estado que se podem obter melhores serviços e uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Nessa acepção, a construção da gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, participação efetiva nos processos de tomada de decisão, incluindo a implementação de processos colegiados nas escolas e financiamento pelo poder público, entre outros. Spósito (2000) observa que a gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria de qualidade de ensino se ela for concebida em profundidade, como mecanismo capaz de alterar práticas pedagógicas. Em suas palavras: “A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas pedagógicas, não a sua reiteração”. (SPÓSITO, 2000, p. 55) O que se esperava era que a participação das famílias ocorresse na vida institucional, que pudesse intervir na vida escolar do aluno, na reformulação do currículo e, claro, também no âmbito da gestão dos sistemas de

ensino, ultrapassando os limites das unidades escolares. Segundo Spósito (2000, p. 51), “por sua vez as escolas, em geral sem poder efetivo de decisão e de autonomia, justificam as dificuldades da participação, pela estrutura hierarquizada e autoritária do sistema de ensino”. Nessa perspectiva, a autora observa que é preciso aliar as práticas representativas com práticas de democracia direta, no sentido da ampliação do espaço de discussão e decisão a envolver setores mais amplos do que apenas um conselho, que muitas vezes é constituído sem possibilidade de ampla participação.

Adrião e Camargo (2002) consideram que o princípio da democratização da escola se afirma como prática concreta no âmbito da gestão escolar. A democracia como princípio – que se articularia ao da igualdade, ao possibilitar a todos os integrantes do processo participativo a condição de sujeitos com igual poder de intervenção e decisão. A gestão democrática constitui, assim, importante elemento para o aprendizado da democracia por meio da organização política dos grupos sociais, da luta por direitos ou por novas formas de relacionamento social, já que a escola, como o Estado, é um espaço de concentração de múltiplos conflitos que permeiam a sociedade. Dessa maneira, a gestão democrática torna-se importante mecanismo de questionamento das relações econômicas e sociais e destacado mecanismo de fortalecimento das relações e princípios democráticos.

Segundo Paro (2011), algumas medidas democratizantes foram e vem sendo adotadas por vários sistemas públicos de ensino, como, por exemplo, as eleições para diretor, o fortalecimento do conselho de escola e do conselho de classe, os grêmios estudantis, as APMs; “todas essas medidas democratizantes, todavia, não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública básica, que permanece praticamente idêntica à que existia há mais de um século” (PARO, 2011, p. 19).

Na tese *Democracia e discurso democrático na gestão escolar: estudo de uma escola de aplicação*, defendida na Unicamp, Bispo (2011) teve como objetivo identificar, no interior de uma unidade de educação básica, o discurso democrático e quais os procedimentos considerados característicos da gestão. O autor assinala que:

Mesmo a gestão sendo proclamada como democrática nos documentos reguladores da vida institucional, nos discursos dos gestores e nos momentos de maior dificuldade de gestão, ainda faltava, para pais e educadores, mecanismos efetivamente democráticos, a ponto de estes negarem sua existência e considerarem-na como de fachada. As diferentes expectativas dos vários sujeitos escolares demonstraram percepções múltiplas da

gestão, em procedimentos considerados por alguns como de efetivação do seu caráter participativo. (BISPO, 2011, p. 259)

Bispo (2011) conclui em sua pesquisa que a gestão da escola por mecanismos de representação não garante a construção e a busca de uma educação democrática. Deste modo, a democracia no interior da escola ainda necessita de maiores mecanismos que possibilitem a ampliação e a efetivação da participação de toda comunidade escolar.

2.2.1 Mecanismos formais para uma gestão escolar democrática

Pensar a democracia, e mais especificamente a gestão escolar democrática, exige pensar as possibilidades reais de sua concretização. A escola pública, de acordo com Souza (2007), pode ser entendida como democrática por princípio e por método. Por princípio no sentido de que é uma escola “financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos” (SOUZA 2007, p. 131). Por método “como processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos” (SOUZA 2007, p. 131).

No entanto, a prática da gestão escolar envolve uma complexidade maior e tais fundamentos não expressam a totalidade dessa complexidade que envolve a gestão das escolas públicas brasileiras. A existência de mecanismos formais que possibilitem a ampliação da participação – como é o caso do aprimoramento dos processos de escolha ao cargo de diretor, da criação e consolidação de órgãos colegiados na escola (conselhos escolares e conselho de classe), do fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e consolidação de grêmios estudantis, da construção coletiva do projeto político-pedagógico da escola, da redefinição das tarefas e funções da APM na perspectiva de construção de novas maneiras de se partilhar o poder e a decisão nas instituições – potencializam o desenvolvimento da gestão democrática na escola, como espaço para o diálogo, a participação, a expressão dos anseios da comunidade escolar.

Compreende-se a importância desses mecanismos de atuação garantidos juridicamente; sem tais instrumentos formais, haverá dificuldade de efetivar ações dentro da instituição e a escola não poderá desenvolver uma gestão democrática.

Contudo, sabe-se que os mecanismos tecidos pelo Estado para estruturar a gestão democrática não se configuram como suficientes para garantir a efetivação, na prática, de tal processo. Até porque não se deve cair em um tecnicismo ingênuo de postular que as ferramentas, como leis e normas, produzam modificações por si só, sem a participação efetiva dos atores que estejam engajados nesse intento. Em resumo, postula-se que a simples presença de mecanismos legais não necessariamente desenvolve as práticas democráticas, ao mesmo tempo em que se argumenta que a presença desses mecanismos pode ser fundamental para o aumento da participação dos diversos atores do espaço escolar nos trâmites de gestão escolar democrática.

2.2.2 Conselhos escolares, grêmio estudantil e assembleias: possibilidades de ampliação da participação

A participação é uma construção histórica e social (ANTUNES, 2005) e exige exercício e aprendizado contínuo. A escola, como espaço social, não pode furtar-se a criar as condições e os espaços necessários de participação, de aprendizagem cidadã, de debates, de diálogo, que possibilitem a construção e consolidação de esferas públicas de decisão, fortalecendo cada vez mais o controle social sobre o Estado.

O conselho de escola é um dos mecanismos importantes na construção de uma gestão escolar democrática; assegurado no § 2º do artigo 14 da LDB, afirma a necessidade da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Etimologicamente, o termo “conselho” vem do latim *consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém, quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Certamente, é do interesse comum ter conhecimento do que se passa no interior de um órgão que tenha algum poder decisório sobre a vida social. O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade e são comuns a todos os seus indivíduos só pode ser produto de uma audição maior. (CURY, 2001, p. 47)

Os conselhos escolares organizados nas escolas são espaços de exercício da democracia e valorização do sentimento de pertencimento, de acolhimento da pluralidade das vozes da comunidade, da incorporação e de defesa dos direitos sociais, enfim, um dos instrumentos efetivos de participação e de tomada de decisões democráticas.

O conselho de Escola é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola. (ANTUNES, 2002, p. 21)

Nesse sentido, o conselho escolar constitui-se um dos mais importantes mecanismos de democratização da gestão de uma escola, pois, quanto mais ativa e ampla for a participação da comunidade escolar no conselho de escola na vida daquela comunidade, maiores serão as possibilidades de fortalecimento dos mecanismos de participação e de decisão coletivos.

É necessário garantir à população “espaços de exercício da cidadania. Garantir a oportunidade de aprender a ser democrático, a ser solidário, a acreditar na capacidade de cada um na mudança” (ANTUNES, 2005). É necessário que a escola crie condições para que professores, pais, comunidade, alunos tomem para si o destino de sua escola, para que sejam sujeitos ativos na elaboração do projeto político-pedagógico com que sonham.

O grêmio estudantil deve ser necessariamente um dos mais importantes mecanismos de participação e construção da gestão escolar democrática no interior da escola. Constitui-se um espaço coletivo de discussão, em que os estudantes têm a oportunidade de expor suas opiniões a respeito da comunidade escolar, suas necessidades, desejos, funções, tanto nas questões administrativas quanto nas pedagógicas; é um espaço de participação ativo, direto, com aqueles a quem a escola deve mais atenção: seus estudantes. O grêmio livre está assegurado legalmente por meio da Lei nº 7.398/85, que conferiu autonomia aos estudantes do ensino fundamental e médio, passando a ser a entidade de representação de seus interesses, com finalidades culturais, cívicas e sociais, sem a presença do professor orientador, figura antes obrigatória nos antigos centros cívicos.

Artigo 1º: Aos estudantes dos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus fica assegurada a organização de Grêmios Estudantis como entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes secundaristas, com finalidades educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais. (Lei nº 7.398/85)

Importante observar que a lei é uma garantia e que coloca a organização dos estudantes como uma questão de direito, caracterizando-a como independente de direção de escola ou de qualquer outra instância de controle ou tutela que venha a ser reivindicada pela instituição (VEIGA, 2000). No entanto, somente a lei não garante a autonomia e a participação desses estudantes: é necessário que no interior da escola se crie a cultura da participação, do diálogo, da resolução dos conflitos de modo coletivo, para que os alunos possam atuar nos processos decisórios da escola e todos possam aprender e se desenvolver num ambiente democrático e autônomo.

A escola, gestão e professores devem estimular a participação e a organização livre dos estudantes, rompendo com a lógica da burocratização dos movimentos, com o papel de executores de tarefas, que muitas vezes recai sobre os estudantes. É preciso estimular e levar os estudantes a discutir, propor e participar das decisões da escola, como afirma Paulo Freire (1995, p. 57):

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo através dos chamados mutirões por meio dos quais se reparam escolas, creches ou se limpam ruas ou praças. A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer já o programado.

Corroborando a tese de que a sociedade está em pleno movimento, que há disputas ideológicas colocadas, e contrariando a tese de que os jovens são alienados e não pensam coletivamente, pode-se observar recentemente o Brasil sendo sacudido por movimentos estudantis, como é o caso do Movimento Passe Livre (MPL), dos movimentos das ocupações das escolas em São Paulo e em Goiás. Em 1968, ápice do enfrentamento entre sociedade e governo:

O movimento estudantil continuava nas ruas mais do que nunca, naquele ano de 1968. No mês de março ocorreu a morte do estudante Edson Luís Lima Souto, quando a polícia reprimia uma manifestação no Calabouço. Seguiram-se várias manifestações em

diversos pontos do país que culminaram, em 1º de abril, no maior movimento de protesto contra o regime já conseguido até aquela época. Era o quarto aniversário do movimento de [19]64 e, na cidade do Rio de Janeiro, o choque de manifestantes com a Polícia Militar, auxiliada pelo DOPS, resultou em mais dois mortos: o estudante Jorge Aprígio de Paula e o escrivão Davi de Souza Neiva. Sessenta populares e 39 polícias ficaram feridos, 321 pessoas presas e a cidade praticamente ocupada por tropas federais. Em Goiânia, com um tiro de fuzil na cabeça, morreu o estudante Ivo Vieira. (POERNER, 1979, p. 293)

Deseja-se apontar que o movimento estudantil sempre esteve presente nas lutas sociais no Brasil e que nos dias de hoje não tem sido diferente; no entanto, no interior da escola parece haver um distanciamento, por parte de diretores e professores, ao não reconhecerem nos estudantes sujeitos históricos capazes de participar, lutar e transformar a sociedade.

Compreendendo a educação como um processo humano e que, como tal, requer uma prática de diálogo, portanto, democrática, as assembleias no interior da escola devem ser um mecanismo de grande importância. Elas podem auxiliar na construção de um ambiente onde os estudantes tenham a oportunidade de conviver democraticamente, aprender a relacionar-se com seus pares e com os adultos que lhes são referência, iniciando de forma sistemática, num âmbito social e não mais familiar, sua formação quanto aos valores e atitudes de uma sociedade democrática. É tarefa da escola ensinar saberes que se relacionam ao conhecimento, ao respeito e à prática de valores e atitudes que regulam as relações entre pessoas e grupos. Por isso a importância da presença de práticas que tornem a escola um ambiente em que os valores democráticos são vivenciados. As assembleias podem constituir-se como uma dessas práticas; podem ser um espaço instituído para que questões de convivência diária sejam discutidas por todos, numa perspectiva democrática de solução de problemas.

2.2.3 Escolha do diretor de escola: a eleição como instrumento de democracia

O processo de provimento ao cargo de diretor de escola tem suscitado grandes polêmicas e até mesmo gerado alguma confusão. Segundo Paro (2003), há três categoriais de provimento ao cargo de diretor de escola utilizadas atualmente nas escolas públicas: a indicação, a seleção por meio de concurso público ou de

aferição da competência técnica e a eleição. Hoje, há outras formas de provimento, conhecidas como formas combinadas; no entanto, a base para as outras combinações advém destas.

Paro (2003) ressalta que a primeira categoria traz consigo as marcas do clientelismo político, sendo por isso mesmo uma das mais criticadas, embora ainda muito presente nos sistemas de ensino. A escolha de diretores de escola por meio de indicação atrela o trabalho do diretor a quem o indicou. A indicação ocorre “Quase sempre [por] um político do governo em questão ou um técnico das Secretarias de Educação” (SOUZA, 2007, p. 166). Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar ou com a educação, em termos mais gerais. Nesse caso, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar, caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar”. (DOURADO, 2001, p. 83).

Há uma lógica construída pelas Ciências Sociais de que o patrimonialismo marcou fortemente a origem do Estado brasileiro. Essa tese, defendida de forma quase inquestionável pelos cientistas sociais brasileiros, tem sua sustentação em Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Raimundo Faoro, entre outros. No campo da Educação, por exemplo, Erasto Mendonça (2000) não só contempla a tese do patrimonialismo como afirma que essa característica é utilizada na indicação dos diretores de escola, cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais. A demissão do apadrinhado se dá sob os mesmos critérios, não havendo regulamentação para admissão e demissão nessa forma de escolha dos diretores escolares. Por todas essas questões, a indicação de diretores escolares não pode ser considerada uma forma democrática de provimento ao cargo, tampouco um instrumento burocrático, uma vez que, “na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que têm capacidade própria” (MENDONÇA, 2000, p. 187). Não há, nesta forma de escolha, critérios de impessoalidade que caracterizem nem mesmo o Estado burocrático, muito menos um Estado de direito democrático.

Segundo Jesse Souza (2015), a tese do patrimonialismo foi construída e tem sido utilizada para garantir uma visão de mundo em que a reprodução dos privilégios

seja eternizada. Sua tese é a de que o patrimonialismo foi constituído de um modo muito peculiar de percepção da relação entre mercado, Estado e sociedade, em que o Estado é visto como o incompetente e inconfiável, enquanto o mercado é visto como o local da racionalidade e da virtude.

O patrimonialismo é uma espécie de amálgama institucional do personalismo, de resto compartilhando com efeito todos os seus duvidosos pressupostos inseridos para fins pragmáticos na construção do “mito” freyriano. É isso que confere o aparente “charminho crítico” de sua tese. Afinal, o “homem cordial” é emotivo e particularista e tende a dividir o mundo entre “amigos”, que merecem todos os privilégios, e os “inimigos”, que merecem a letra da Lei. Quem exerce a crítica patrimonialista no Brasil o faz com “ar de denúncia”, fazendo pose de “intelectual crítico”. O interessante no argumento de Buarque é que, apesar do “homem cordial” estar presente em todas as dimensões da vida, sua atenção se concentra apenas na ação do “homem cordial” no Estado. (SOUZA, 2015, p. 32)

Desse modo, a noção de patrimonialismo discutida e analisada entre os cientistas sociais brasileiros simplifica e distorce a realidade social de diversas maneiras, mas sempre com o intuito de idealizar o mercado e demonizar o Estado. Diante desse entendimento, deseja-se romper com essa visão simplista do patrimonialismo, principalmente no que se refere à condução do cargo de diretor de escola.

Outra alternativa que se encontrou para superar as indicações foi a seleção realizada a partir de concurso público ou outra forma de avaliar a competência técnica dos candidatos. Em defesa do concurso público pesa a tese da imparcialidade; além do mais, o diretor concursado “estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias para a lotação em qualquer cargo público” (SOUZA, 2007, p. 167). Nesse aspecto, além de aferir a competência técnica do candidato, o concurso público estaria vinculado a uma concepção da direção de escola como carreira e, por esse princípio, a ocupação da função teria caráter permanente (MENDONÇA, 2000).

Dessa perspectiva, o diretor de escola é apresentado “como um burocrata no sentido weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e título” (SOUZA, 2007, p. 167).

Paro (2003, p. 25) analisa a situação, afirmando:

Um fator que agrava a circunstância do diretor com a escola e seus usuários é o fato de, em geral, o concurso estar vinculado à estabilidade do cargo para o qual ele é feito. Para quem examina em profundidade o funcionamento real da escola pública onde o concurso para o cargo de diretor é a regra, como o sistema público estadual paulista, não é difícil perceber a intensidade com que essa estabilidade quase vitalícia do cargo concorre para determinar o descompromisso do diretor com os objetivos educacionais articulados com os interesses dos usuários e induz à negligência para com formas democráticas de gestão.

Paro (2003, p. 23) ainda observa que o concurso se mostra democrático apenas do ponto de vista do candidato, uma vez que ele pode “candidatar-se livremente e depois de aprovado escolher a escola na qual quer atuar. A comunidade escolar, entretanto, não tem a possibilidade de escolher o seu diretor”.

Perante os problemas apresentados tanto pelas indicações quanto pelo concurso público, a eleição direta de diretores de escola aparenta ser uma das formas mais democráticas de escolha de diretores escolares e, mais do que isso, sustenta-se como importante mecanismo no processo de democratização da gestão escolar.

Paro (2003) observa que, na medida em que a sociedade se democratiza, uma das condições necessárias é a democratização das instituições da própria sociedade. Nessa perspectiva, a democratização da escola e a eleição de diretores tornam-se necessárias e, conseqüentemente, um passo fundamental para a concretização do que chamamos de gestão democrática da escola.

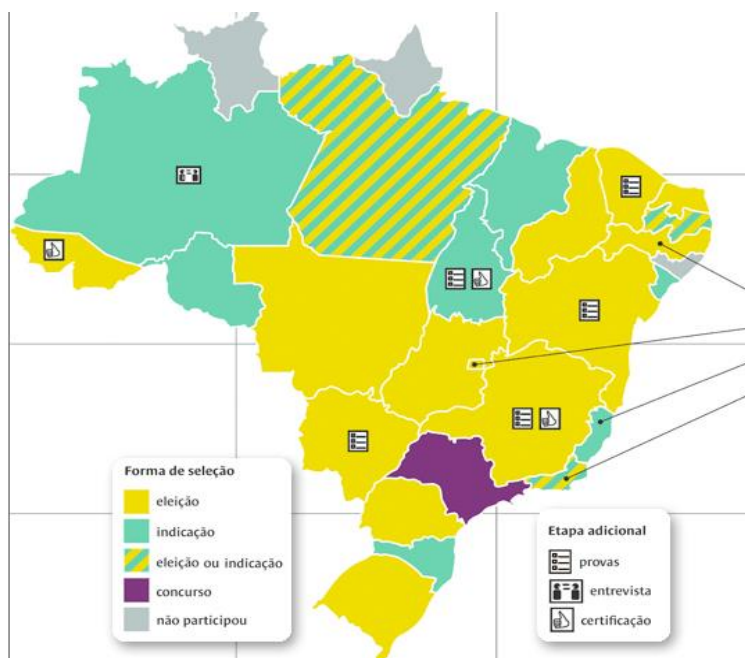
Os argumentos a favor da eleição de diretores partem do princípio do envolvimento da comunidade escolar – alunos, pais, funcionários, professores – que participam efetivamente do processo de escolha, por intermédio do voto. Dourado (2001, p. 84) chama a atenção para o fato de que a defesa da eleição para diretores “vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão”. Além do mais, a eleição pode ser indicada como instrumento efetivo de democratização das relações escolares, na medida em que essa modalidade de escolha “se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar” (DOURADO, 2001, p. 89).

É importante ressaltar que a eleição para diretor de escola por si só não garante a democracia no interior da escola, tampouco esse ou outro modo de

provimento interfere diretamente na definição do tipo de gestão da escola. No entanto, a eleição pode apresentar diversos elementos favoráveis à construção da gestão democrática na escola, pois é um instrumento que, potencialmente, permite à comunidade escolar participar, propor, controlar e avaliar as ações do dirigente escolar, no sentido de levá-lo a se comprometer com o princípio da democracia. A eleição de diretores fortalece o poder das escolas e, conseqüentemente, reduz o poder de intervenção do Estado sobre elas (SOUZA, 2007).

O mapa a seguir apresenta uma boa imagem das formas de provimento ao cargo de diretor de escola no Brasil. Merece atenção o fato de São Paulo ainda ser o único estado que utiliza o concurso como forma de seleção de diretor de escola. Obviamente, não se pode negar o fato de a indicação ainda ser muito utilizada em vários estados do Brasil.

Mapa 1 – Formas de seleção de gestores escolares



Fonte: SERPA (2011).

Nessa perspectiva, o acesso dos diretores de escola por eleição direta, sem dúvida alguma, aponta para uma discussão mais participativa e coletiva da comunidade escolar, contribuindo para a descentralização política e administrativa e construindo uma escola democrática e de qualidade social para todos.

3 A PERSPECTIVA DO DIRETOR DE ESCOLA

Antes de adentrar a análise dos dados, apontar-se-á o sujeito da pesquisa, ou seja, o diretor de escola, buscando construir uma perspectiva conceitual. Além desse levantamento bibliográfico sobre o diretor de escola, neste capítulo também será caracterizada a SME-SP, onde ocorre a pesquisa.

3.1 DIRETOR DE ESCOLA, QUEM É ESSE SUJEITO?

A figura do diretor de escola tem feito história: ora como “vilão”, ora como “mocinho”, o fato é que tem permanecido em cena para o bem e para o mal. Desde os Pioneiros da Educação – que se referem à falta de formação do diretor de forma mais contundente – até os dias atuais, discute-se não só a formação do diretor de escola, mas também as formas de provimento de seu cargo, seu papel, suas funções, seu sucesso e seu fracasso.

O debate sobre o diretor de escola não é tarefa fácil nem simples; já nas décadas de 1960 e 1970, boa parte dos estudos em Administração Escolar (ALONSO, 1976; LOURENÇO FILHO, 2007; RIBEIRO, 1952) discutia, além da administração, o papel do diretor de escola. Tais autores e estudos afirmavam que administrar uma escola equivaleria a administrar uma empresa qualquer, pois se buscava assegurar a eficiência e eficácia do empreendimento escolar. De acordo com esse pensamento, Ribeiro (1952) sugere que a administração seja meio e não fim em si mesma, e que ela se fundamente em três elementos: racionalização do trabalho, divisão do trabalho e interesse no trato pela administração.

Lourenço Filho (2007) concorda com Ribeiro (1952) e traz a ideia de que a função do diretor/administrador escolar está na liderança. No que refere às atividades do administrador, devem-se considerar a de reunir informações sobre problemas e a de decidir a resolução dos problemas. Para isso, o administrador deve conhecer o empreendimento em que está inserido para depois poder atuar. Segundo Lourenço Filho (2007), são necessários alguns elementos para a ação administrativa: planejar e programar; dirigir e coordenar; comunicar e inspecionar; controlar e pesquisar. O autor destaca a importância da comunicação, porque,

segundo ele, muitos problemas são fruto da falta de informação, por parte tanto dos dirigentes quanto dos subordinados. Inspecionar não significa apenas fiscalizar, no sentido de disciplinar, senão comunicar em todos os sentidos: de cima para baixo e de baixo para cima, favorecendo, pois, a maior solidariedade entre os que trabalham. Desse modo, as atividades do administrador contempladas por Lourenço Filho (2007, p. 87) – coligir informações, planejar e programar, dirigir e coordenar, comunicar e inspecionar, controlar e pesquisar – contribuem para que equipes gestoras de qualquer escola alcancem os fins propostos e, conseqüentemente, possam cumprir o papel que lhes foi definido.

Alonso (1976) observa que o papel do diretor é de fundamental importância para assegurar a unidade e a implementação de todo o programa institucional, além de compreender que o diretor deve ser um líder do corpo docente, a ponto de estabelecer a tônica do processo educacional global, de transmitir entusiasmo e interesse pelo progresso do ensino e estimular o trabalho de equipes. Para a autora, cabe ao diretor de escola influenciar os vários níveis da organização escolar, ser influente na tomada de decisões e, diante dos órgãos superiores da administração do ensino, explicar suas proposições, deles trazer informações, decisões necessárias à vida escolar, interpretá-las dentro de seu contexto e tentar aplicá-las em consonância com seus colaboradores. Alonso (1976, p. 154) compreende que a função do diretor e/ou administrador escolar “não é mais uma função logística, isto é, de mobilização de recursos, mas sim uma função estratégica, ou seja, de condicionador de reações daqueles que serão afetados por certos objetivos e ações”.

Apesar desse contexto de discussão sobre administração escolar nos anos 1960 parecer consensual, temos contradições. Em debate com essa concepção, Teixeira (1968) defendeu que a administração escolar jamais poderia se equiparar à administração de empresas e atribuiu ao administrador escolar a função de mediador e inovador, ponderando que, “se alguma vez a função de direção faz-se uma função de serviço e não de mando, esse é o caso do administrador escolar” (TEIXEIRA, 1968, p. 14). E mais:

Somente o educador ou o professor pode fazer Administração Escolar. Administração de ensino ou de escola não é carreira especial para que alguém se prepare desde o início, por meio de curso especializado, mas opção posterior que faz o professor ou o

educador já formado e com razoável experiência de trabalho.
(TEIXEIRA, 1968, p. 14)

O final da década de 1970, assim como os anos subsequentes, foram marcados pela crítica à construção teórica baseada na equiparação da administração escolar à empresarial. Um dos estudos propulsores dessa crítica foi o de Paro (2010a), por discutir, entre outros aspectos, a especificidade da escola. O autor destaca três aspectos importantes na constituição da especificidade da escola: o papel do educando no processo de produção pedagógico, o conceito de produto da educação escolar e, finalmente, a natureza do saber envolvido no processo educativo (PARO, 2010a).

Segundo o mesmo autor, como característica de toda a educação, a apropriação do saber historicamente acumulado só se dá, na escola, na medida em que o aluno não é apenas objeto, mas também sujeito da educação. Pois, enquanto sujeito, ele participa ativamente do processo pedagógico, tornando-se, assim, coprodutor neste processo. Por sua vez, o aluno, enquanto objeto e sujeito da educação, pressupõe, necessariamente a existência do saber que se comporta na produção pedagógica.

Na produção pedagógica, embora exista também essa categoria de saber que instrumentaliza os métodos e técnicas de ensino-aprendizagem, há uma espécie de saber que se comporta muito mais como matéria-prima, incorporando-se ao produto final. Esse saber não é nada mais que o “saber historicamente acumulado”, o qual não permanece apenas no ato de produzir a educação, mas ultrapassa esse processo, de forma análoga à da matéria-prima na produção material, que entra no processo de produção da matéria-prima e sai como parte componente do novo produto. (PARO, 2010a, p. 222)

Nesse aspecto, não é possível generalizar o modo de produção capitalista na escola, principalmente pelo fato de o tipo de saber, de natureza de “matéria-prima”, não poder alienar-se do processo de produção.

No processo pedagógico escolar, o aluno é tomado como objeto e como sujeito ao mesmo tempo, pois está presente e participa efetivamente do processo de produção do conhecimento. Neste aspecto, o produto da escola é mais do que a “aula”, já que a “aula” é apenas uma atividade dentro do processo em que se busca determinados resultados. É preciso acrescentar que o consumo que ocorreu durante uma aula não se dá apenas imediatamente, mas se prolonga por toda a

vida do estudante. Dessa perspectiva, a educação supõe uma modificação na natureza de seu objeto, ou seja, o aluno; “é por isso que se considera que, se a educação realmente se efetivou, o aluno sai do processo diferente de como ele era quando aí entrou” (PARO, 2010a, p. 218).

Em princípio, a palavra “direção” pode ser utilizada indistintamente como sinônimo de chefia, comando, gestão, governo, administração, coordenação, supervisão, superintendência (PARO, 2010b). No entanto, questiona-se esse modelo imposto à administração da escola, em que se confunde administração com direção escolar.

Se a administração (subsumida pela direção) é a mediação para a realização de fins, será razoável que fins tão antagônicos quanto os da empresa capitalista (apropriação do excedente de trabalho pelo capital) e o da escola (construção, pela educação, de sujeitos humano-históricos) sejam obtidos de forma idêntica, ou semelhante, sem levar em conta a especificidade do processo de produção pedagógico, nem questionar os efeitos deletérios de uma coordenação do esforço humano coletivo na escola nos moldes do controle do trabalho alheio inerente à gerência capitalista? (PARO, 2010b, p. 769)

Corroborando a ideia de Ribeiro (1968), Paro (2010b) observa que a direção engloba a administração, tanto do ponto de vista da racionalização do trabalho como do da coordenação, mas se coloca acima dela, por possuir o componente do poder que lhe é inerente, ou seja, a direção é a administração revestida de poder.

Paro (2010b, 2011) chama a atenção para as contradições existentes entre meios e fins, não somente em termos administrativos, mas para a questão central, que seria questionar o próprio fim da escola e da educação, pois há, segundo ele, “uma concepção estreita de educação, disseminada no senso comum, de que o papel único da escola fundamental é a passagem de conhecimentos e informações às novas gerações” (PARO, 2010b, p. 771). Uma educação verdadeiramente democrática não pode sobreviver da passagem de conhecimentos e informações: necessita abarcar os valores, as técnicas, “a ciência, a arte, o esporte, as crenças, o direito, a filosofia, enfim, tudo aquilo que compõe a cultura produzida historicamente e necessária para a formação do ser humano-histórico em seu sentido pleno” (PARO, 2010b, p. 771).

Essa concepção tradicional de educação impede que se perceba a especificidade do trabalho escolar e de uma administração que corresponda a essa especificidade (PARO, 2010b). Para o mesmo autor, ao não se vislumbrar tal especificidade, toma-se o trabalho pedagógico como outro qualquer, adotando medidas equivalentes às de uma empresa capitalista, e se perdem os fins específicos da educação, que são antagônicos aos de uma empresa capitalista. Essa lógica tem-se perpetuado na concepção e no ofício do diretor de escola.

No imaginário de uma sociedade onde domina o mando e a submissão, a questão da direção é entendida como o exercício do poder de uns sobre outros. Por isso se destaca sempre a figura do diretor, do chefe, daquele que enfeixa em suas mãos os instrumentos para “mandar” em nome de quem detém o poder. Nas empresas em que os objetivos a serem perseguidos não são aqueles que atendem aos interesses dos produtores [...] é cômodo destacar diretor ou diretores que comandam em nome dos proprietários. Os objetivos a serem perseguidos são os do proprietário, não os dos produtores. [...] Já do ponto de vista democrático, a autoridade tem outra significação. Embora se trate de uma relação de poder – visto que há a determinação de comportamento de uma das partes pela outra –, a autoridade democrática supõe a concordância livre e consciente das partes envolvidas. (PARO, 2010b, p. 774)

A contradição vivida pela educação também se aplica à percepção do diretor de escola, que é permeada por uma concepção de poder da lógica da propriedade privada e não leva em consideração a finalidade da educação, que, para ser democrática, deveria estar assentada nos interesses daqueles que dela participam.

O sistema educacional brasileiro consolidou historicamente, a partir das legislações em vigor, uma estrutura hierárquica da gestão da educação que distanciou o sistema da organização da escola. Seguindo a lógica da administração científica, o sistema se constitui no propositor, enquanto que a escola deve assumir a função de elemento executor, concretizando a divisão entre o pensar e o fazer. As políticas educacionais decorrentes desse perfil autoritário e centralizador necessitam que o diretor da escola, como ocupante do cargo mais elevado no quadro hierárquico dos trabalhadores, constitua-se num articulador dessas políticas dentro da escola. Um articulador com capacidade de “gerenciar”, no sentido da origem do termo, que, do latim *gerentia*, de *gerere*,

significa “fazer”, gerenciar as normatizações, programas e projetos que chegam até a escola. Com a estrutura hierárquica e burocrática instalada na organização do sistema educacional, desenvolve-se uma cultura de autoridade e de poder intrínseca aos ocupantes de níveis superiores de escalonamento.

Oliveira (2008) observa que esse diretor age como uma “encarnação” do poder público estatal dentro da escola, revestido de uma autoridade patrimonial, assegurada pela nomeação do chefe político local, ou por mérito, quando aprovado em concurso. O perfil desse diretor é de autoridade local: dá ordens, delega responsabilidades e determina os afazeres de seus subordinados.

Paro (2002) observa esse aspecto quando analisa o provimento do cargo de diretor a partir de concurso público, baseado em critérios técnicos e competência medida pelo concurso. No entanto, esse cargo vitalício com autoridade máxima na escola “acaba se revelando um presente de grego” (PARO, 2002, p. 24), pois colocar o diretor como responsável último pela escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso, uma vez que o diretor passa a ser o primeiro “culpado” pela ineficiência e maus resultados e funcionamento da escola. Isto o leva a ser alvo de pais, alunos, professores e funcionários, que se voltam contra a pessoa do diretor e não contra a natureza do seu cargo. O provimento baseado apenas em critérios técnicos encobre o caráter político da função do diretor, dando intenção de neutralidade à sua ação. Este diretor, pressionado pela falta de recursos, por um lado, e por outro, cobrado pela ineficiência da escola, acaba na maioria das vezes por adoecer. Cobrado pela sociedade, mas tendo de prestar conta ao Estado, acaba por ser um preposto do Estado diante da escola e da comunidade (PARO, 2002).

Tal situação foi aprofundada com as reformas que, a partir da década de 1990, sob a influência dos organismos multilaterais, tornou a função do diretor de escola uma das principais âncoras das políticas públicas que se instalam na organização dos ambientes de aprendizagem escolar. Novamente, é colocado em foco o trabalho do diretor de escola. A necessidade é de uma direção escolar capaz de organizar a gestão pautada no consenso, na divisão de responsabilidades e, principalmente, sendo um especialista na gestão compartilhada, um animador, formador, gestor, controlador e avaliador. Essa

concepção ultraliberal acabou por reforçar a ideia de que o diretor é o único responsável pela gestão escolar, tomando para si todas as decisões e responsabilidades, tanto pelos erros como pelos acertos.

Portanto, com o avanço das reformas de cunho neoliberal, o diretor é novamente colocado no centro da estrutura de poder na escola, algo parecido com o que foi defendido em outras épocas pelos precursores da teoria da Administração Escolar (ALONSO, 1976; LOURENÇO FILHO, 2007; RIBEIRO, 1968), agora revestido do discurso da descentralização, autonomia e participação. No entanto, há um recrudescimento das funções técnicas em detrimento de uma postura política, participativa e democrática.

De todo esse contexto sociopolítico-econômico brasileiro, em que os interesses são contraditórios, compreende-se que o processo de democratização da gestão escolar não avança de forma linear, mas segue caminhos conflitantes, enfrentando antagonismos que entravam e, ao mesmo tempo, desafiavam novas estratégias de ação.

3.2 BREVE CONTEXTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A cidade de São Paulo caracteriza-se como uma megametrópole⁸; maior cidade do país, atualmente possui cerca de 11,8 milhões de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

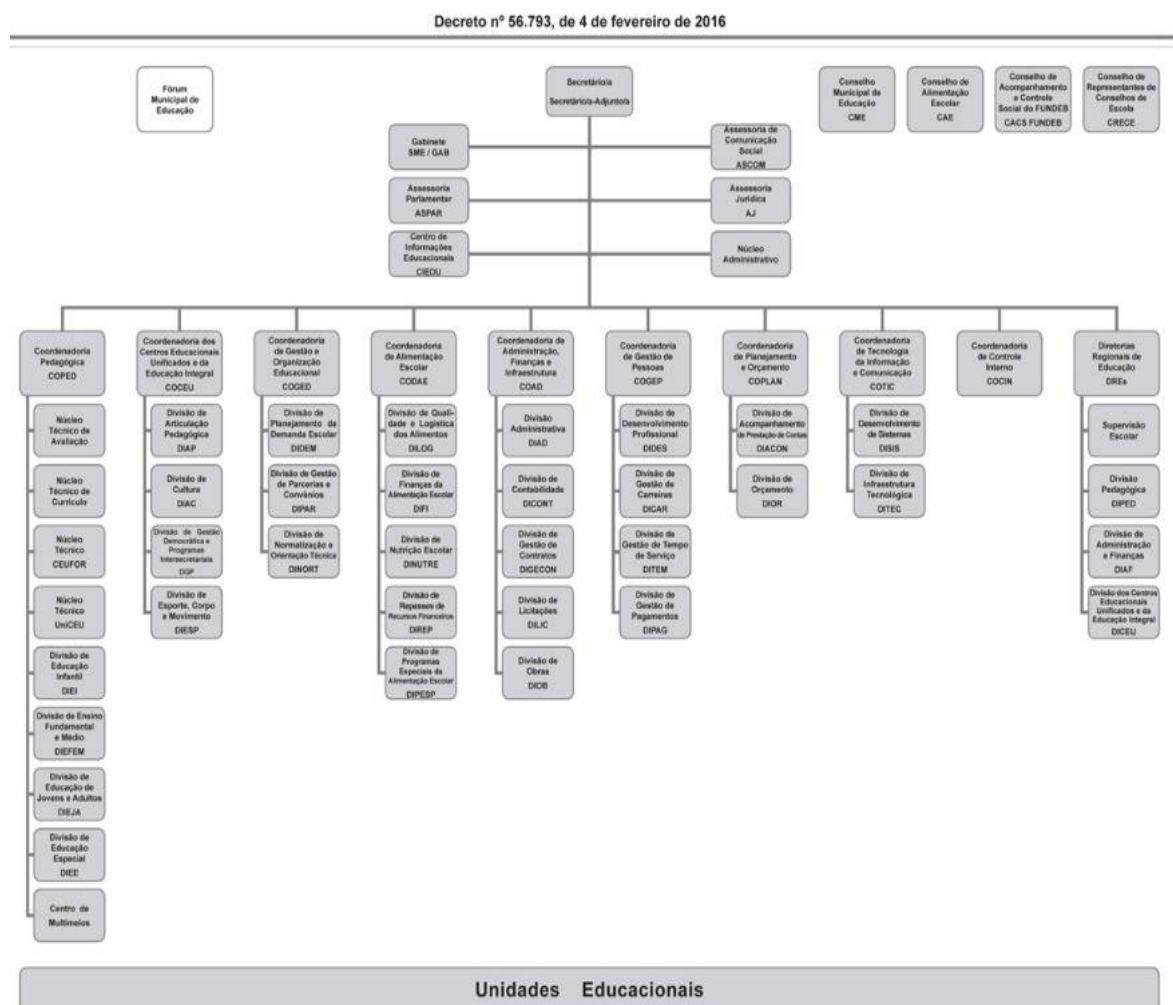
Em sua organização administrativa⁹, possui a SME, responsável por gerir a educação na cidade. Assim, como a cidade, a rede municipal de ensino do município de São Paulo é o maior sistema do país, com quase 1 milhão de alunos, 8,2% dos 11,3 milhões de habitantes da cidade¹⁰. Somados aos pais e familiares, envolvem-se quase 5 milhões de pessoas, ultrapassando, e muito, a população da maioria das capitais brasileiras.

⁸ Termo utilizado por Rolnik, Kowarik e Somekh (1990) para designar o agigantamento da mancha urbana na cidade de São Paulo e região.

⁹ Dados extraídos do site da SME. Disponível em: <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>>. Acesso em: 23 out. 2015.

¹⁰ Dados extraídos do site da SME. Disponível em: <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Organograma 1 – Organização administrativa da SME-SP



Fonte: SÃO PAULO (2016).

Para dar conta dessa demanda, a SME-SP possui mais de 62 mil funcionários, entre educadores e pessoal de apoio, e uma rede física que atualmente conta com 1.478 escolas¹¹ espalhadas por todos os cantos da cidade e administradas diretamente pela secretaria. Acrescentam-se a elas as 362 creches indiretas, operadas por entidades conveniadas, e os 1.625 convênios assinados com creches particulares e entidades alfabetizadoras.

¹¹ Desse total, 546 são Emef e 955 são escolas de educação infantil, lembrando que estas são as escolas denominadas “diretas”, ou seja, administradas diretamente SME. Há, ainda, outras modalidades e centros de educação infantil denominados de indiretos, ou seja, escolas particulares em convênio com a SME. Dados extraídos do *site* da SME. Disponível em: <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgrencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Quadro 1 – Tipo de escola SME-SP

| SME/SP QUANTIDADE E TIPO DE ESCOLA | |
|---|-------------|
| CENTRO INFANTIL DE PROTECAO A SAUDE | 4 |
| CENTRO DE EDUCACAO E CULTURA INDIGENA | 3 |
| CENTRO DE EDUCACAO INFANTIL DIRETO | 317 |
| CENTRO DE EDUCACAO INFANTIL INDIRETO | 365 |
| CENTRO EDUCACIONAL UNIFICADO - CEI | 45 |
| CENTRO EDUCACIONAL UNIFICADO - EMEF | 46 |
| CENTRO EDUCACIONAL UNIFICADO - EMEI | 47 |
| CENTRO INTEGRADO DE EDUCACAO DE JOVENS E ADULTOS | 16 |
| CENTRO MUNICIPAL DE CAPACITACAO E TREIN. | 3 |
| CENTRO MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL | 5 |
| CRECHE PARTICULAR CONVENIADA | 1228 |
| ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO BILINGUE PARA SURDOS | 6 |
| ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCACAO INFANTIL | 498 |
| ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL | 500 |
| ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MEDIO | 8 |
| ESCOLA TECNICA | 1 |
| MOVIMENTO DE ALFABETIZACAO | 365 |
| | |
| Total de Escolas | 3457 |

Fonte: SÃO PAULO (2015).

Nesse universo, a rede atende, precisamente, 919.785 alunos, distribuídos, principalmente, entre educação infantil e ensino fundamental; desse total, 415.411 estudam diretamente nas 546 Emefs.¹²

3.3 AS FORMAÇÕES DE DIRETOR DE ESCOLA PROMOVIDAS PELA SME-SP

Ao longo de sua história, a SME-SP tem promovido em seu núcleo de formação atividades voltadas para o público-alvo desta pesquisa. Para o entendimento destas ações, buscar-se-á compreender quais formações de diretor de escola foram oferecidas pela SME-SP e com que visão de democracia ocorreram nos últimos dez anos, mais precisamente nas gestões dos prefeitos José Serra/Kassab (2005-2008), Kassab (2008-2012) e Fernando Haddad (2012-2016).

¹² Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Numeros-da-Secretaria>>. Acesso em: 23 out. 2015.

Acredita-se que este intervalo de três gestões seja suficiente para a análise do tema proposto neste item.

3.3.1 O diretor de escola nas gestões Serra/Kassab (2005-2012)

José Serra iniciou seu governo na prefeitura da cidade de São Paulo em janeiro de 2005¹³, indicando naquela ocasião José Aristodemo Pinotti como secretário de Educação. A então administração publicou em fevereiro daquele ano o documento *Educação no município de São Paulo: uma proposta para discussão* (SÃO PAULO, 2005b), que trazia como escopo uma análise conjuntural da situação da educação em São Paulo e apresentava propostas educacionais para a cidade.

No documento, dirigido aos profissionais da Educação e a toda a sociedade, não foi encontrada nenhuma referência ao termo “gestão democrática”. A questão central do documento pode ser sintetizada na citação abaixo.

[...] com este quadro, torna-se necessário ter uma visão renovada e holística do processo ensino/aprendizagem, que deve ser socialmente compromissado, valorizar professores, dar mais poder às escolas, criar canais e estimular o controle social pelos usuários e objetivar o aluno como sujeito do processo ensino/aprendizagem, por meio de um projeto pedagógico moderno, que considere seu ambiente de vida e crie um ambiente de aprendizagem, que estenda as ricas oportunidades culturais, esportivas e empresariais da cidade. (SÃO PAULO, 2005b, p. 12)

Observam-se no documento preocupações em colocar o aluno no centro do processo de aprendizagem, como também “dar mais poder às escolas”. O mesmo documento define algumas estratégias administrativas de ação. Eis a primeira estratégia descrita no documento:

2.1 - Descentralização: *descentralizar tudo o que for possível para a Unidade Escolar*, dando-lhe também, dentro das possibilidades, o máximo poder de decisão. Isso melhoraria a integração com a comunidade e, nos cálculos que fizemos, economizaria recursos e aumentaria o controle social. As APMs (Associação de Pais e Mestres) seriam utilizadas para agilização e controle de recursos. (SÃO PAULO, 2005b, p. 13, grifos do autor)

¹³ Mas renunciou para se candidatar ao governo do estado nas eleições de outubro de 2006. Gilberto Kassab, seu vice, assumiu a prefeitura de São Paulo em 31 de março de 2006.

Contextualizando histórica e politicamente, a gestão José Serra na prefeitura de São Paulo substituiu a gestão de Marta Suplicy, que carregava bandeiras mais populares e democráticas. Portanto, este primeiro documento público traz em seu conteúdo uma nova agenda para o município, apresentando um arcabouço técnico e político ancorado na base neoliberal até então implementada em âmbito federal, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Na década de 1990, como descrito anteriormente, havia a demanda pela reconfiguração do papel do Estado com base na ideologia neoliberal. No caso da Educação, “isso resultou em um processo de recentralização/descentralização, pelo qual o Estado concentrou a direção e o controle de todo o sistema e passou a partilhar o provimento desse serviço com a sociedade” (KRAWCZIK; VIEIRA, 2008, p. 52).

O conceito de descentralização traz consigo, supostamente, o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instâncias não se mostram adeptos das propostas mercadológicas de reforma. Na Educação, como na reforma de Estado, a descentralização se justifica na medida em que diminuem as estruturas administrativas do setor público e, conseqüentemente, o custo de sua manutenção (ADRIÃO, 2005 p. 73). Ou seja, a descentralização na reforma educacional da década de 1990 caracterizou-se muito mais como desconcentração de tarefas do que de fato como descentralização de decisões.

Isso fica evidente na citação do documento da gestão Serra (2005, p. 11): descentralizar, “nos cálculos que fizemos, economizaria recursos e aumentaria o controle social”, isto é, a preocupação era repassar demandas, responsabilidades que seriam próprias do Poder Público.

Segundo Paro (2007a), a descentralização não pode ser compreendida apenas no sentido de transferência de encargos, mas sim como autonomia da escola, autonomia esta que contribui no processo de definição da identidade da escola, além de proporcionar uma redefinição do papel dos sujeitos na escola. Entende-se que essa concepção de descentralização e, conseqüentemente, de autonomia pode gerar uma progressiva superação de projetos deslocados da realidade.

Outra parte do documento, sobre a participação dos usuários e da sociedade, também merece maiores considerações.

É óbvia a participação da comunidade no projeto de ampliação do espaço cultural, mas não deverá parar aí essa participação. Para dar viabilidade econômica e velocidade a esses projetos, serão estudadas diferentes formas de financiamento adicionais, como doações de empresas e outros, para suprir as obrigações legais de manutenção de creches; participação de ONGs e OSCIPs; financiamento de instituições nacionais e internacionais e participação das universidades privadas e públicas. As necessidades são muitas e os recursos limitados e não podemos continuar comprometendo gerações de brasileiros com educação insuficiente. (SÃO PAULO, 2005b, p. 21)

Aqui fica clara a definição do conceito de “participação” no contexto do neoliberalismo. A participação tem objetivos econômicos, no sentido de “suprir as obrigações legais”, ou seja, do Estado.

A fim de concluir a análise das proposições de formação do diretor de escola na SME-SP, assim como buscar as concepções de “democracia” e de “gestão democrática”, averiguou-se outro documento, intitulado *Proposta de formação DOT 2005* (SÃO PAULO, 2005a). Nele foi apresentada a proposta de formação para os servidores da Educação, denominados de “parceiros” e descritos como supervisores de ensino, equipe da Diretoria de Orientação Técnica (DOT), das coordenadorias de Educação, diretores de escola, coordenadores pedagógicos e professores. Segundo o documento:

Os principais objetivos da proposta são contribuir para o fortalecimento da organização escolar e dar coesão a esta grande equipe pedagógica. Para isso, será necessário trabalhar em redes de atuação, respeitar e recuperar as competências profissionais de cada educador dentro da ação pedagógica, buscando apoiar os professores na solitária e difícil tarefa de desenvolver as competências da leitura e da escrita para os alunos que delas precisam – e que não são poucos! Para unificar nossa atuação, propomos colocar toda a Rede pensando sobre a dimensão pedagógica da gestão. (SÃO PAULO, 2005a, p. 5)

O documento descreve a formação de grupos de trabalho a partir das escolas; tratando a gestão pedagógica “como eixo articulador das ações da DOT/SME, todas as ações e projetos – novos ou já em andamento – seriam incorporados e re-significados dentro de cada [unidade escolar] UE e integrados ao seu projeto pedagógico” (SÃO PAULO, 2005a, p. 11). A ação proposta nesse

documento para toda a rede foi o Programa Ler e Escrever: uma prioridade para o ensino fundamental. Nesse sentido, toda a formação teve como eixo central a gestão pedagógica orientada para a implementação desse projeto.

O trabalho de formação voltado para a reflexão das práticas pedagógicas da escola possibilita desenvolver competências vinculadas à gestão e sua organização, o cotidiano da escola e da sala de aula e pressupõe o desenvolvimento de dois importantes grupos de competências: trabalhar em equipe, organizar e dirigir situações de aprendizagem. (SÃO PAULO, 2005a, p. 17)

Quanto à formação específica do diretor de escola, ele aparece apenas como um membro da equipe a ser composta para a implementação do Programa Ler e Escrever, não havendo direcionamento direto à figura do diretor. No que diz respeito a concepções ou mesmo palavras, não apareceram nem democracia nem gestão democrática no referido documento. Isto não significa que não haja no corpo do texto concepções políticas, mas elas aparecem encobertas por orientações técnicas do “como fazer” o processo pedagógico, são concepções que se afastam de um entendimento social e político maior e mais amplo, fundamentado na participação direta da comunidade escolar.

3.3.2 A formação do diretor de escola na gestão Fernando Haddad (2013-2016)

O início da gestão Haddad no governo do município de São Paulo foi marcado pela discussão, no campo da Educação, de uma reorganização curricular e administrativa, no sentido de refundar algumas bases da educação na cidade de São Paulo. Ao longo do ano de 2013, ocorreram discussões sobre esta reorganização, o que veio a se efetivar com o Decreto nº 54.452, de 10 de outubro de 2013 (SÃO PAULO, 2013), denominado de Mais Educação São Paulo, numa clara alusão ao programa do governo federal. O *Documento de referência do Programa Mais Educação São Paulo - Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo*, publicado posteriormente, conduziu o debate sobre as principais mudanças na educação na cidade de São Paulo.

Entre as principais mudanças, pode-se constatar a reorganização dos ciclos de aprendizagem; novas formas de avaliação; novo contexto para a discussão do

conceito de currículo. Como princípios, o documento aponta para o reconhecimento dos valores de cidadania, garantia de direitos, inclusão, diversidade, respeito e valorização da diferença, autonomia, participação e gestão democrática, envolvimento das famílias, cooperação, princípios estes importantes para a conquista de uma educação de qualidade social (SÃO PAULO, 2014, p. 19). Esse conjunto de conceitos e princípios sinaliza para uma retomada, em outra conjuntura e em certa medida, das proposições apresentadas na gestão de Paulo Freire frente à SME-SP no final da década de 1980.

No que se refere à formação, o documento *Reorganização curricular e administrativa, ampliação e fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo* apresenta sua necessidade, mas de forma bastante ampla:

O estabelecimento de um Sistema de Formação, que gerencie o conhecimento na RME e favoreça a construção compartilhada de práticas pedagógicas, a investigação e a organização da memória, é fundamental para que a Rede avance no sentido de seu propósito maior: a melhoria da aprendizagem dos educandos. (SÃO PAULO, 2014, p. 63)

Como práticas a serem fomentadas, encontram-se no documento as seguintes:

- promover formatos diversificados de formação: seminários, cursos, fóruns, encontros entre unidades educacionais, congressos, grupos de trabalho;
- atender a todos os segmentos e às demandas formativas das unidades a partir da escuta de suas necessidades;
- discutir concepções fundamentais: currículo, papel da unidade educacional, quem é o educador, quem são os profissionais (diretor, coordenador pedagógico, professor, AVE, supervisor);
- Demandar da Universidade Aberta do Brasil (UAB) cursos de formação em temas como educação integral (cursos de extensão e especialização), educação especial e educomunicação. (SÃO PAULO, 2014)

Não há no documento uma formação voltada exclusivamente ao diretor de escola. No entanto, este aparece no contexto das formações. O que vale ressaltar é que o documento traz, logo de início, os princípios da gestão democrática, da participação e da autonomia. No entanto, é preciso fazer uma análise mais detalhada destes princípios.

A gestão escolar democrática e participativa da Educação Municipal é também princípio que aqui se afirma. Para a implantação dos objetivos e orientação desse Programa a Secretaria Municipal de Educação promoverá a necessária participação da comunidade educacional envolvendo educadores, crianças, funcionários, estudantes, suas famílias e responsáveis, além de outros membros da comunidade. O referido processo de participação contará com as contribuições do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Escola, da Associação de Pais e Mestres, das entidades representativas dos 22 trabalhadores da educação, universidades e instituições de pesquisa e apoio ao desenvolvimento educacional, além de outros órgãos governamentais do Município, do Estado e da União. (SÃO PAULO, 2014 p. 22)

Observe-se que a preocupação da secretaria é com a validação e implantação do programa em questão; apesar de contemplar a gestão democrática e os órgãos colegiados, diz, de modo bastante amplo, que “proverá a necessária participação”, sem especificar como ela se dará nem como a SME contribuirá para que ela ocorra.

Ainda na gestão do prefeito Fernando Haddad, uma iniciativa que veio ao encontro do fortalecimento da gestão democrática, não só na unidade educacional, mas no sistema educacional, foi a criação e o fortalecimento do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escolas (Crece), transformado em lei (SÃO PAULO, 2015), cujos objetivos são:

I - articular a participação dos membros do Conselho de Escola para a construção e implementação do Projeto Político-Pedagógico, respeitando as diretrizes da SME, no que diz respeito ao processo de ensino-aprendizagem e ao cotidiano das unidades educacionais; II - democratizar o acesso e a gestão dos espaços escolares e colegiados intermediários numa perspectiva dialógica e de horizontalização das relações; III - fortalecer os Conselhos de Escola e a atuação da sociedade civil nas tomadas das decisões, compartilhando as responsabilidades na construção dos Projetos Políticos-Pedagógicos das instâncias administrativas comprometidas com a qualidade social da Educação; IV - consolidar a implementação de política estimuladora da participação e da socialização de informações, possibilitando qualificar as tomadas de decisões, por meio do resgate de diversos instrumentos e segmentos sociais que têm compromisso com as políticas de construção da escola pública, popular, democrática, laica e de qualidade para todos na cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2015, art. 3º)

Enquanto mecanismo legal, o Crece poderá caminhar no sentido de fortalecer a construção da gestão democrática da educação na cidade de São Paulo. Sua atuação se dá em nível regional e depois central. A grande pergunta tem sido, justamente: até que ponto fomentar maior participação demanda a criação de novas

instâncias de democracia representativa? Não seria mais importante, no atual contexto, mecanismos e instrumentos que valorizassem a democracia direta na base? Parece-nos que ambas as iniciativas são necessárias na construção e no fortalecimento do princípio da gestão democrática.

3.4 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa em tela trabalhou com a categoria diretores de escola, que, no universo do município de São Paulo, representa 546 diretores de Emef, ou seja, cada escola de ensino fundamental possui o cargo de um diretor. A escolha por trabalhar com diretores de EMEFs se deu pelo fato de tais escolas atenderem alunos da faixa etária entre 6 e 14 anos, que, de modo geral, parecem apresentar maiores dificuldades de diálogo entre professores, diretores, alunos e comunidade.

Para desenvolver esta pesquisa, inicialmente enviou-se o questionário via *e-mail* aos 546 diretores de escola das EMEFs; deste total, nos primeiros 30 dias, recebemos a devolução de 73 questionários. Reenviou-se mais uma vez o questionário a todos os diretores, isso porque o questionário, buscando respostas mais verdadeiras, não identificava o diretor e nem a escola. Nessa nova empreitada, apenas 34 diretores responderam. Passados mais quinze dias ocorreu novo reenvio e, desta vez, mais 16 diretores responderam.

Portanto, decorridos dois meses, apenas 123 questionários haviam sido respondidos. Diante de tal situação, buscaram-se novas alternativas. Uma delas foi telefonar para as escolas e conversar diretamente com o diretor, apresentar a pessoa do pesquisador, a proposta da pesquisa e pedir a gentileza de responder o questionário. Em geral, os diretores tinham conhecimento do *e-mail*, mas por motivos aleatórios não haviam respondido. A grande dificuldade nos telefonemas foi encontrar a pessoa do diretor; às vezes falou-se com os assistentes de direção, com secretários, em alguns casos conseguiu-se conversar e se fazer entender com os assistentes, em outros se percebeu a necessidade de conversar diretamente com o diretor. Em determinadas situações, ligou-se novamente, na tentativa de conversar com o diretor.

O fato é que nessa etapa foram realizadas 121 ligações, resultando no envio de mais 47 questionários; ao todo foram 170 questionários respondidos.

Estatisticamente, trabalha-se com uma margem de erro de 3,5%, que no universo pesquisado representa uma margem bastante significativa.

A decisão por conhecer e analisar a concepção do diretor de escola de EMEF sobre a gestão democrática decorre da verificação de que existem poucos trabalhos acadêmicos que estudaram a gestão democrática a partir da perspectiva do diretor de escola, embora haja muitos trabalhos sobre gestão democrática da escola pública. Muitos estudos e pesquisas já foram produzidos e inclusive aqui citados. Este trabalho pretende somar novos elementos aos trabalhos já desenvolvidos, na busca de consolidar um campo de estudo em que a reflexão e a análise sobre teorias e práticas contribuam na constituição da democracia como valor fortemente presente no campo educacional. Na perspectiva de contextualizar esta pesquisa em um campo maior de estudos já realizados sobre gestão democrática e perspectiva do diretor de escola, realizou-se uma busca nos bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)¹⁴ e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Como recurso e recorte, utilizaram-se como critérios os descritores “gestão democrática” e, posteriormente, “gestão democrática” e “diretor de escola”, além de limitar a pesquisa a publicações a partir do ano 2000. No universo pesquisado, quando se colocou o descritor “gestão democrática” no portal da Capes, encontrou-se uma amplidão de pesquisas: 537 no total. No entanto, no que se refere a “gestão democrática e diretores de escola”, esse número tornou-se bastante reduzido, tendo sido encontrados apenas 22 trabalhos.

Quanto ao portal da BDTD, a pesquisa pelo descritor “gestão democrática”, encontrou-se um total de 839 trabalhos; quando colocado “diretor de escola”, esse número ficou reduzido a 20 trabalhos. De modo geral, este resultado indica a reduzida quantidade de pesquisas que envolvem o diretor de escola. Assim, adotou-se a perspectiva de analisar as pesquisas que retratassem a gestão democrática e trouxessem alguma referência ao diretor de escola. Deste pequeno universo de trabalhos sobre gestão democrática e diretor de escola, foram trazidos para leitura e diálogo oito deles, que mais diretamente dialogam com esta pesquisa.

¹⁴ A Capes é uma autarquia e agência pública de pesquisa do Brasil vinculada ao Ministério da Educação.

A dissertação *Gestão democrática sob a ótica do dirigente escolar*, de Ligeiro (2007), analisa a concepção de gestão democrática do diretor na relação com os processos de participação no cotidiano escolar. Investiga em que medida a percepção do diretor sobre a gestão democrática tem favorecido, ou não, a ampliação dos espaços e processos de participação da comunidade escolar, analisando os aspectos e limites para a sua efetivação. A abordagem metodológica utilizada foi o estudo de caso em duas escolas públicas municipais de Belo Horizonte, MG.

O estudo detectou tendências que sinalizam para a emergência de uma cultura política referenciada na concepção participativa da democracia. Com base nas concepções das diretoras, a gestão democrática aponta para uma mudança na forma de administrar a instituição escolar, a partir do reconhecimento da participação da comunidade nas decisões sobre as questões educativas. (LIGEIRO, 2007, p. 169)

Como conclusão, Ligeiro (2007) revelou que a gestão democrática é vista pelo diretor como um processo em construção no cotidiano das escolas, que, de acordo com cada realidade, assume contornos e significados de maior ou menor intensidade.

A tese de doutorado intitulada *Diretor de escola: compromisso social e educativo* (ZERO, 2006) analisa o papel desempenhado pelo diretor de escola no âmbito das unidades de ensino, no que diz respeito ao compromisso social e educativo deste profissional. Analisa também as formas de participação e as possibilidades de gestão democrática. O tratamento metodológico contou com fundamentação teórica e pesquisa de campo efetuada em dez escolas públicas do estado de São Paulo. A autora conclui:

As representações dos pesquisados, a ação cotidiana e os inúmeros desdobramentos que envolvem a atuação do diretor de escola apontam-no como liderança capaz de implementar e administrar políticas, projetar, articular, desencadear, capacitar, conscientizar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento dos processos. Conclui-se, portanto, que, a partir das opções e decisões deste profissional, muitas ações transformadoras podem ou não ser desencadeadas. (ZERO, 2006, p. 319)

Zero (2006) observa que dificilmente alguma escola teria sucesso em seus objetivos sem influência e interferência do gestor escolar. Esse gestor deve

incentivar a promoção da responsabilidade social e ética de todos os ambientes e subsidiar a formação do cidadão planetário.

Em outro trabalho pesquisado, a dissertação *A gestão escolar democrática: o caso da rede municipal de Mesquita (RJ)*, Rosa (2009) analisa a persistência da cultura política conservadora, a despeito de mudanças partidárias e legais. O foco é o município de Mesquita, no Rio de Janeiro. O estudo descreveu e analisou a construção dos trâmites da gestão escolar no cotidiano da rede municipal de Mesquita no período de 2005 a 2008, a fim de perceber se as características básicas de um processo de gestão democrática foram fortalecidas. Rosa (2009, p. 6) constatou:

Alguns avanços, como a realização do primeiro concurso público para provimento de profissionais de educação e o crescimento relevante da abrangência da rede no município. Em contrapartida, percebeu-se que muitos traços da cultura política anterior ainda se mantêm e que há pouca participação dos segmentos escolares na gestão das unidades. É quase inexistente o processo eletivo para diretores e predomina a pouca importância conferida aos espaços de participação como os grêmios, conselhos escolares e reuniões com responsáveis e professores.

O autor observa que, apesar do discurso de democratização da gestão da prefeitura de Mesquita no período de 2005 a 2008, pouco se efetivou em termos de gestão democrática nas escolas, onde há a persistência de um modelo conservador, com baixa participação nas instâncias de decisão da escola.

A dissertação de Silva (2011), *A re-configuração das atribuições do diretor escolar com a instauração do regime da gestão democrática da escola*, tem como objetivo compreender se a mudança de paradigma sobre a administração escolar e a implementação da gestão democrática como princípio legal mudaram as funções a serem desempenhadas pelo diretor de escola. O trabalho teve como base metodológica a pesquisa bibliográfica e documental das legislações pertinentes ao tema estudado. Segundo a autora,

A partir da análise das atribuições legais do diretor da escola pública, concluímos que, mesmo com a inserção do princípio da gestão democrática na lei e com a proposta de democratização das relações no ambiente escolar, o poder de decisão segue basicamente do diretor, segundo o princípio de ordenação burocrática, uma vez que suas atribuições, de um modo geral, priorizam as questões administrativas e burocráticas, em detrimento das pedagógicas no que se refere à organização da escola pública. (SILVA, 2011, p. 5)

Portanto, o entendimento da autora é que, mesmo com as alterações legais que dizem respeito às atribuições do diretor de escola, o modelo tradicional de administração, perpassado pela ordenação burocrática, permanece.

A dissertação *Gestão democrática: um estudo a partir das representações sociais das diretoras das escolas públicas municipais de São Leopoldo – RS*, de Molina (2011), teve como objetivo investigar as representações sociais dos diretores de escolas sobre a gestão democrática, focando os processos geradores dessas representações, ou seja, a objetivação e a ancoragem. Desenvolveu-se como estudo de caso, utilizando como instrumentos de pesquisa entrevistas semiestruturadas e observação. Como conclusão, a autora indicou que “as diretoras objetivam o conceito de gestão democrática na maneira de fazer através de reuniões, e ancoram esta forma de fazer através da participação” (MOLINA, 2011, p. 109).

Gestão democrática na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança, dissertação de Medeiros (2003), teve como objetivo analisar a gestão democrática da educação na rede municipal de Porto Alegre, no período de 1989 a 2000, enfocando os aspectos de reforma e de mudança. Investigação de base qualitativa, contou com entrevistas semiestruturadas como instrumentos de pesquisa.

Medeiros (2003, p.185) conclui que a experiência da gestão democrática em Porto Alegre foi um processo de “abrangência significativa, que conquistou avanços em várias dimensões, convergindo para a construção de uma escola de qualidade social”.

Outro trabalho analisado foi a dissertação de Prado (2003), *Gestão escolar e escola democrática: ações e reflexões*, cujos objetivos foram formular um quadro geral da realidade da escola a ser estudada com vistas à elaboração de planos e programas futuros de intervenção nessa realidade, de modo a tornar a escola mais democrática e participativa. A investigação se desenvolveu nos modos da pesquisa-ação e, como conclusão, pode desenvolver planos a serem aplicados na gestão escolar daquela unidade, a fim de propiciar a efetivação de uma gestão democrática.

A tese *Perfil da gestão escolar no Brasil* (SOUZA, 2007) tem como objetivo a construção de um perfil da gestão escolar no Brasil; para tanto, utilizou como metodologia a análise da produção acadêmica no país entre 1930 e 2004, e dos

processos de gestão escolar a partir do banco de dados do Saeb 2003, coletada por meio de instrumentos de medida de contexto (questionários) aplicados a diretores, professores e alunos de escolas públicas que participaram daquela avaliação.

Como conclusão observou, entre tantas outras questões, que: parece haver entre os diretores “uma marca de gênero forte, que faz com que os homens ganhem mais e ascendam à função com menos idade e experiência e destacadamente ocupem proporcionalmente mais as direções das escolas (SOUZA, 2007, p. 7) nas quais o poder simbólico parece ser menos explícito; a gestão das escolas públicas caminha para a ampliação da democratização da política escolar, mas há ainda forte presença do patrimonialismo e do controle político institucional sobre as escolas e seus dirigentes; as escolas cujos diretores foram eleitos têm conselhos mais ativos e construíram projetos pedagógicos de forma mais independente e com maior participação coletiva, e a política escolar, centrada na figura do diretor, é organizada de maneira a articular ao máximo os interesses da comunidade e as disposições dos sistemas de ensino, traduzidas pelos posicionamentos das instâncias superiores ao diretor (SOUZA, 2007).

Na tese *Democracia e discurso democrático na gestão escolar: estudo de uma escola de aplicação* (BISPO, 2011), o objetivo foi identificar como, no interior de uma unidade de educação básica, é utilizado o discurso democrático e quais os procedimentos considerados característicos da gestão. A pesquisa pode ser identificada como qualitativa e se caracteriza como estudo de caso, utilizando como instrumentos de coleta de dados entrevistas e observações. Como conclusão, o autor observa que a “qualificação de práticas e procedimentos como democráticos legitimavam ações muitas vezes distantes da qualidade proclamada” (BISPO, 2011, p. 7) e que a gestão da escola por mecanismos de representação não garante a construção e a busca de uma educação democrática.

Todos esses estudos colocaram, em certa medida, o diretor de escola como figura importante no processo de construção da gestão democrática; a questão que se coloca é que a figura do diretor de escola é, sim, importante, mas não deve ser central nesse processo, uma vez que esta análise consolida a postura colocada pelo Estado, em que o diretor de escola é o responsável último tanto para o bem como para o mal, mas que pouco contribui para a construção coletiva de uma gestão participativa e democrática.

O cargo de diretor de escola na cidade de São Paulo é preenchido por concurso de acesso entre os professores da rede, e as políticas públicas de educação têm tomado o diretor de escola como figura fundamental no processo de implementação, consolidação e avaliação de várias políticas. Assim, dada a centralidade do papel do diretor, é importante conhecer e analisar sua perspectiva sobre o tema “gestão democrática”, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

3.5 O QUE REVELA A PESQUISA

O objetivo deste tópico é apresentar os dados da pesquisa cuja finalidade foi compreender a gestão democrática na perspectiva do diretor de escola. Para tanto, foi utilizado como instrumento de coleta de dados um questionário, respondido por 170 diretores de Emefs do município de São Paulo. Os questionários não foram necessariamente respondidos na íntegra, portanto, o total de respondentes pode variar entre as questões. Do total de 170 foram retirados dois questionários, por estarem com uma quantidade muito baixa de itens respondidos.

O questionário foi organizado em três partes: a primeira relaciona-se à caracterização do diretor de escola; a segunda propõe-se apreender quais são as concepções do diretor de escola sobre o tema “gestão democrática”; e a terceira busca captar como é a gestão da escola do respectivo diretor. Teve-se o cuidado de construir o questionário com questões iniciais sobre as características do diretor de escola, com o objetivo primordial de envolver o respondente; as questões sobre concepção de democracia e de gestão escolar foram inseridas no meio do questionário e, na parte final, vieram as questões sobre como ocorre a gestão da escola. Essa forma de organização do questionário possibilitou a análise e comparação entre os blocos, no sentido de identificar contradições nas respostas.

Para atender às finalidades da pesquisa, buscou-se construir um questionário de múltipla escolha, com a maioria das questões organizadas em escalas. Os respondentes optaram por determinada proposição indicando o grau de concordância ou discordância em cada uma delas numa escala de 1 a 5, em que 1 representava completa desaprovação e 5, completa aprovação. A pergunta, portanto, é uma afirmação e a resposta aparece em escala, na qual o respondente marca sua percepção em grau de concordância e discordância. Outro conjunto de

questões está organizado em múltipla escolha, com as seguintes possibilidades de respostas: concordo plenamente, concordo, concordo um pouco, não concordo.

Na análise, foi caracterizada a população dos diretores de escola e suas perspectivas sobre a gestão democrática. Para efeito estatístico, decidiu-se sempre apresentar as tabelas e gráficos com a frequência e percentuais, assim como o intervalo de confiança (IC) para esse percentual¹⁵. Quando possível, fizeram-se comparações entre as diversas respostas dos participantes. Nesta pesquisa serão considerados, nos intervalos de confiança e testes, o nível de significância de 0,05, o que equivale a uma confiança de 95% na análise.

3.5.1 Caracterização do diretor de escola

Nesta parte do questionário, buscou-se uma caracterização do diretor de escola. Na Tabela 1 e no Gráfico 1 apresentam-se as frequências e os percentuais para cada uma das questões. São apontados também os ICs, interpretação que será detalhada nesse intervalo na primeira análise; para as demais, a avaliação será análoga.

Tabela 1 – Frequências (nº), percentuais (%) e intervalos de confiança (IC) para as características dos diretores de escola

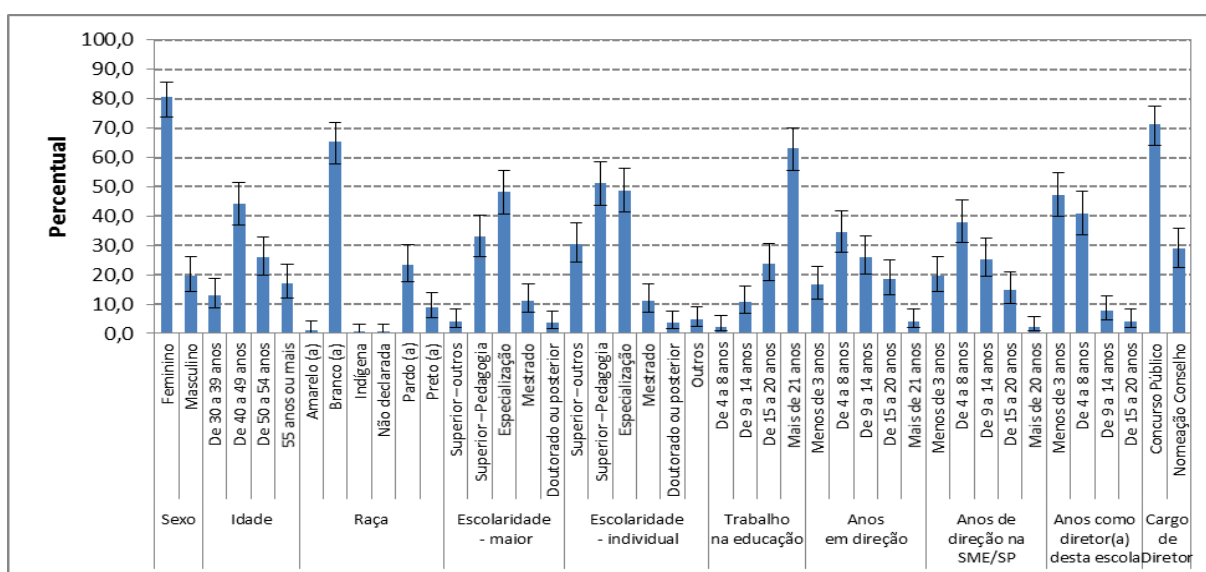
| Questão | Item | Nº | % | IC95% |
|------------------------------|-----------------------------|-----|------|-----------------|
| Sexo | Feminino | 136 | 80,5 | (73,8% ; 85,7%) |
| | Masculino | 33 | 19,5 | (14,3% ; 26,2%) |
| Idade | De 30 a 39 anos | 22 | 12,9 | (8,7% ; 18,8%) |
| | De 40 a 49 anos | 75 | 44,1 | (36,9% ; 51,6%) |
| | De 50 a 54 anos | 44 | 25,9 | (19,9% ; 32,9%) |
| | 55 anos ou mais | 29 | 17,1 | (12,1% ; 23,4%) |
| Raça | Amarela | 2 | 1,2 | (0,3% ; 4,2%) |
| | Branca | 111 | 65,3 | (57,9% ; 72,0%) |
| | Indígena | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | Não declarada | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | Parda | 40 | 23,5 | (17,8% ; 30,4%) |
| | Preta | 15 | 8,8 | (5,4% ; 14,0%) |
| Nível de escolaridade | Ensino superior (outros) | 52 | 30,6 | (24,2% ; 37,9%) |
| | Ensino superior (Pedagogia) | 87 | 51,2 | (43,7% ; 58,6%) |
| | Especialização | 83 | 48,8 | (41,4% ; 56,3%) |
| | Mestrado | 19 | 11,2 | (7,3% ; 16,8%) |
| | Doutorado ou posterior | 6 | 3,5 | (1,6% ; 7,5%) |
| | Outros | 8 | 4,7 | (2,4% ; 9,0%) |
| Anos de trabalho na educação | De 4 a 8 | 4 | 2,4 | (0,9% ; 6,0%) |
| | De 9 a 14 | 18 | 10,7 | (6,9% ; 16,3%) |
| | De 15 a 20 | 40 | 23,8 | (18,0% ; 30,8%) |
| | Mais de 21 | 106 | 63,1 | (55,6% ; 70,0%) |
| Anos em direção | Menos de 3 | 28 | 16,7 | (11,8% ; 23,0%) |

¹⁵ O IC é um intervalo que contém o verdadeiro valor da medida, com probabilidade de 95%.

| | | | | |
|--|------------------------|-----|------|-----------------|
| | De 4 a 8 | 58 | 34,5 | (27,8% ; 42,0%) |
| | De 9 a 14 | 44 | 26,2 | (20,1% ; 33,3%) |
| | De 15 a 20 | 31 | 18,5 | (13,3% ; 25,0%) |
| | Mais de 21 | 7 | 4,2 | (2,0% ; 8,3%) |
| Anos de direção na SME/SP | Menos de 3 | 33 | 19,5 | (14,3% ; 26,2%) |
| | De 4 a 8 | 64 | 37,9 | (30,9% ; 45,4%) |
| | De 9 a 14 | 43 | 25,4 | (19,5% ; 32,5%) |
| | De 15 a 20 | 25 | 14,8 | (10,2% ; 20,9%) |
| | Mais de 20 | 4 | 2,4 | (0,9% ; 5,9%) |
| Anos como diretor (a) desta escola | Menos de 3 | 80 | 47,3 | (40,0% ; 54,8%) |
| | De 4 a 8 | 69 | 40,8 | (33,7% ; 48,4%) |
| | De 9 a 14 | 13 | 7,7 | (4,6% ; 12,7%) |
| | De 15 a 20 | 7 | 4,1 | (2,0% ; 8,3%) |
| Condução ao cargo de diretor de escola | Concurso público | 121 | 71,2 | (64,0% ; 77,5%) |
| | Nomeação pelo conselho | 49 | 28,8 | (22,5% ; 36,0%) |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 1 – Percentuais e intervalos de confiança para as características dos diretores de escola



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Nesta primeira parte do questionário, alguns fatores chamam a atenção. O primeiro deles refere-se à forte marca da questão de gênero. Observa-se que 80,5% das direções de escola no município de São Paulo são ocupadas por mulheres, enquanto apenas 19,5% por homens¹⁶. Este dado corrobora pesquisas nacionais como, por exemplo, a pesquisa de Souza (2007, p. 211), que, analisando os dados do Saeb de 2003, concluiu que 78,2% das direções escolares no Brasil são ocupadas por mulheres.

¹⁶ O intervalo de confiança foi de IC95% = [73,8%; 85,7%], ou seja, o verdadeiro percentual de mulheres como diretoras de escola da população representada pela amostra de respondentes do questionário está entre 73,8% e 85,7%.

No que se refere à idade, a maioria dos diretores de escola tem entre 40 e 49 anos (44,1%), seguido de 50 a 59 anos (25,9%). Quanto aos anos de trabalho na Educação, a maioria (63,1%) tem mais de 21 anos. Perguntou-se também sobre o tempo na direção de modo geral, obtendo-se como maiores percentuais de quatro a oito anos (34,5%) e de nove a 14 anos (26,2%); já sobre os anos de direção na SME-SP, o resultado foi semelhante, com os maiores percentuais ficando para o grupo entre quatro e oito anos (37,9%) e de nove a 14 anos (25,4%), o que equivale a dizer que 63,1% dos diretores da SME-SP estão no cargo de quatro a 14 anos, e apenas 16,7% possuem menos de três anos na função.

O objetivo destas perguntas foi saber o tempo que o diretor possuía na rede e o tempo que estava naquela escola. O resultado da pesquisa mostra que os percentuais maiores foram em períodos menores para essa questão, com o maior grupo sendo de menos de três anos, seguido de perto pelo de quatro a oito anos, com 47,3% e 40,8%, respectivamente. Portanto, quase metade dos diretores permanece por até três anos e mais 40,3% não completam os oito anos. Conclui-se que 88,1% dos diretores não permanecem em uma escola por mais de oito anos.¹⁷

Assim, parece ficar evidente a grande rotatividade de diretores de escolas de ensino fundamental do município de São Paulo. A questão da rotatividade do diretor de escola suscita algumas polêmicas. Em sua pesquisa, Drabach (2013, p. 181) observa que parece “ter-se criado um consenso de que a permanência por muito tempo em funções administrativas é negativa para a gestão da escola¹⁸ e não condiz com a gestão democrática”. Para Souza (2007, p. 215), a permanência por longos períodos na função de gestão pode-se dar “a partir do domínio da burocracia escolar, vale dizer a partir do controle sobre os instrumentos e processos técnico-administrativos da instituição”. Esse domínio dos processos técnico-administrativos tem um caráter desejado pela gestão gerencial, de acordo com a qual as pessoas competentes para determinadas funções devem permanecer nelas, inclusive na mesma escola, mas pouco podem contribuir para o processo de democratização da gestão da escola.

¹⁷ Vale lembrar que é assegurada legalmente a remoção anual dos servidores da Educação no município de São Paulo.

¹⁸ No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, a Lei da Gestão Democrática, Lei nº 10.576/1995, determinava como permanência máxima na função de direção escolar o período de três anos, com uma recondução apenas.

No caso da cidade de São Paulo, que não possui nenhuma norma impositiva sobre o tempo de permanência do diretor, sendo de livre escolha sua permanência ou não, a rotatividade encontrada pode ser o resultado de um desgaste no encontro e nas relações entre as comunidades escolares e o diretor de escola. Ao não haver tempo de construção de vínculos fortes entre as partes, ou mesmo metas e objetivos construídos coletivamente, o processo democrático se esvazia, criando espaço para posturas autoritárias e pessoais. Como essa relação parece não se estreitar e avançar, o diretor muda de escola novamente, dando continuidade a um círculo vicioso, que pouco contribui para a construção de um processo democrático nas relações escolares.

Uma importante característica revelada pelo questionário foi a questão étnica: 65,3% dos diretores de escola do município de São Paulo se autodeclararam brancos, enquanto 23,5% se autodeclararam pardos, 8,8%, negros e apenas 0,6%, indígenas. Tal traço étnico corresponde aos mais altos graus de discriminação e desigualdade reproduzidos e registrados na sociedade brasileira.

Quanto ao nível de escolaridade, as respostas poderiam ser múltiplas. Obteve-se que a maioria dos diretores (51,2%) é graduada em Pedagogia, seguidos de graduação em outras disciplinas (30,6%), sendo que 48,8% possuem especialização, 11,2%, mestrado e 3,5%, doutorado.

Outra pergunta desta etapa referia-se à condução ao cargo de diretor de escola. A grande maioria, 71,2%, tornou-se diretor por meio de concurso público. Observe-se que no município de São Paulo a investidura nesse cargo somente ocorre por concurso público, como já discutido neste trabalho. O fato de 29,8% responderem que foram nomeados pelo conselho de escola deve-se a que, quando o cargo de diretor está vago em determinada escola, há um processo de escolha entre os professores, inicialmente da própria unidade escolar, em que o conselho de escola elege um dos candidatos. Esse processo ocorre sempre que o cargo esteja vago e, a partir do momento em que o diretor concursado assume aquela vaga, o diretor anteriormente nomeado volta à sua atividade original.

Seguem-se, na parte seguinte, questões cujo grau de importância foi medido por intermédio de notas de 1 a 5. Para tais questões, serão avaliadas tanto a frequência em cada nota quanto a média e a variação das respostas e será feita comparação dos itens entre si.

3.5.2 Perspectivas da gestão democrática

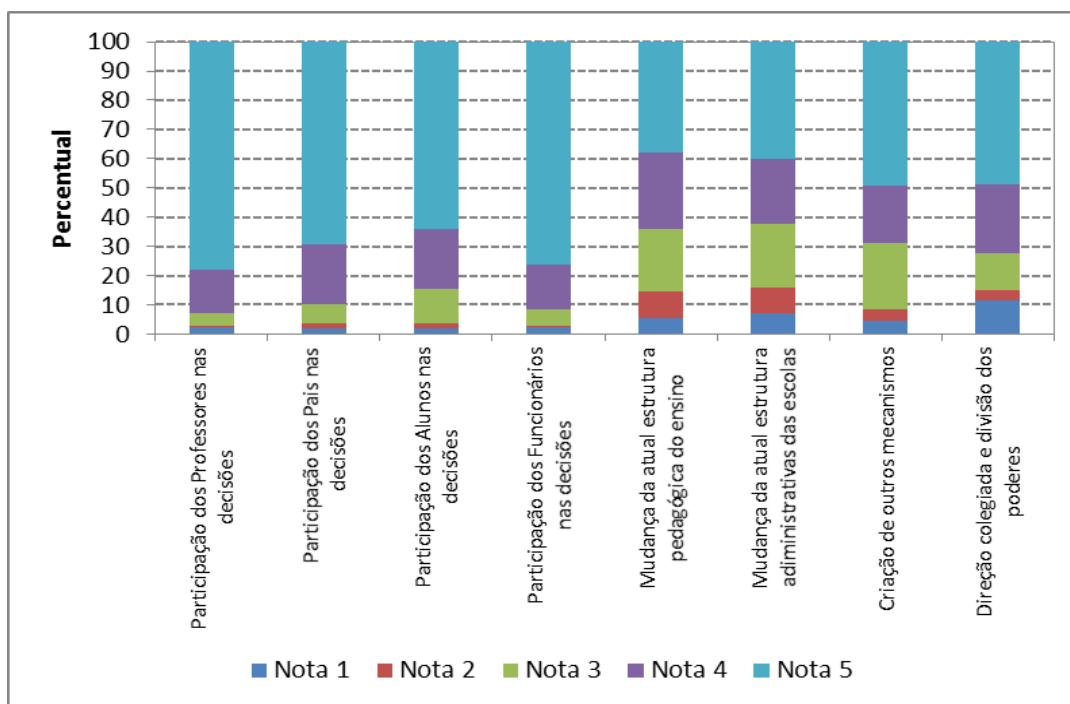
Na Tabela 2 e nos Gráficos 2 e 3 apresentam-se os percentuais, as médias e desvios-padrão para os resultados de cada item da questão “Uma escola com gestão democrática envolve...”, a qual tinha um total de oito itens: 1) participação dos professores, 2) pais, 3) alunos, 4) funcionários nas decisões da escola; mudança da atual estrutura 5) administrativa e 6) pedagógica; 7) criação de outros mecanismos de participação e 8) direção colegiada e divisão dos poderes. Para cada item, o respondente deu uma nota de 1 a 5, em que 1 representa a menor concordância possível e 5, a maior concordância.

Tabela 2 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...”

| Uma escola com gestão democrática envolve... | Nota | | | | | Média | DP |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|-------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Participação dos professores nas decisões da escola | 4 (2,4%) | 1 (0,6%) | 7 (4,1%) | 25 (14,7%) | 133 (78,2%) | 4,66 | 0,79 |
| Participação dos pais nas decisões da escola | 3 (1,8%) | 3 (1,8%) | 11 (6,5%) | 35 (20,6%) | 118 (69,4%) | 4,54 | 0,84 |
| Participação dos alunos nas decisões da escola | 3 (1,8%) | 3 (1,8%) | 20 (11,8%) | 35 (20,6%) | 109 (64,1%) | 4,44 | 0,90 |
| Participação dos funcionários nas decisões da escola | 4 (2,4%) | 1 (0,6%) | 9 (5,3%) | 26 (15,3%) | 130 (76,5%) | 4,63 | 0,81 |
| Mudança da atual estrutura pedagógica do ensino | 9 (5,4%) | 15 (9,0%) | 36 (21,6%) | 44 (26,3%) | 63 (37,7%) | 3,82 | 1,19 |
| Mudança da atual estrutura administrativa das escolas | 12 (7,1%) | 15 (8,9%) | 36 (21,4%) | 38 (22,6%) | 67 (39,9%) | 3,79 | 1,26 |
| Criação de outros mecanismos para ampliar a participação de todos nas decisões da escola | 8 (4,7%) | 6 (3,5%) | 39 (22,9%) | 33 (19,4%) | 84 (49,4%) | 4,05 | 1,14 |
| Direção colegiada e divisão dos poderes | 19 (11,4%) | 6 (3,6%) | 21 (12,7%) | 39 (23,5%) | 81 (48,8%) | 3,95 | 1,34 |

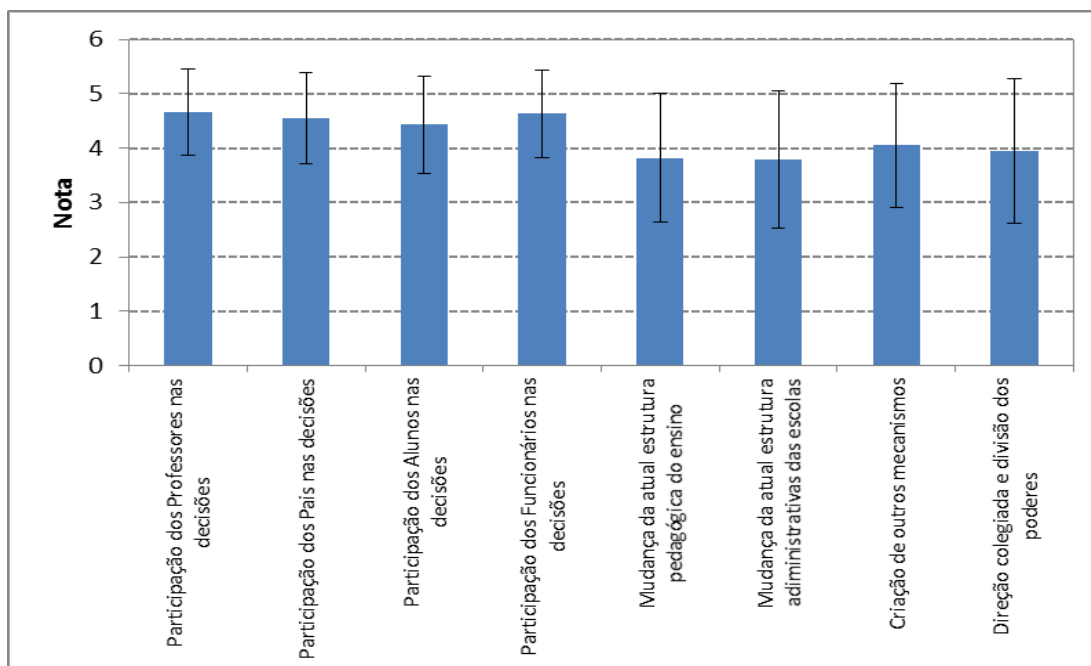
Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 2 – Percentuais para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 3 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Para comparar se as notas médias em cada um dos itens foram iguais ou não, utilizamos uma análise de variância para medidas repetidas (Anova), a qual considera que o mesmo respondente deu uma nota para cada um dos itens. Na análise, avaliou-se o valor do *p-value*¹⁹, considerando haver diferença significativa se *p-value* < 0,05. Caso houvesse diferenças significativas, era feita uma análise de comparações múltiplas pelo método de Tukey, a qual compara os grupos (itens) dois a dois. Os resultados dessas análises estão nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Anova para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve...”

| Fonte | Soma de quadrados | Graus de liberdade | Quadrados médios | Estatística F | p-value |
|---------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------|
| Itens | 149,24 | 7 | 21,32 | 30,94 | 0,0000 |
| Resíduo | 781,38 | 1134 | 0,69 | | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 4 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Uma escola com gestão democrática envolve”

| Item | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Item 4 | Item 5 | Item 6 | Item 7 | Item 8 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Item 1 | | 0,9319 | 0,4356 | 1,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 2 | 0,9319 | | 0,9889 | 0,9889 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 3 | 0,4356 | 0,9889 | | 0,6643 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0003 | 0,0000 |
| Item 4 | 1,0000 | 0,9889 | 0,6643 | | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 5 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | | 0,9999 | 0,3111 | 0,9745 |
| Item 6 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,9999 | | 0,1322 | 0,8571 |
| Item 7 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0003 | 0,0000 | 0,3111 | 0,1322 | | 0,9108 |
| Item 8 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 | 0,9745 | 0,8571 | 0,9108 | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Deste conjunto de questões, deseja-se observar a perspectiva que o diretor de escola possui sobre o conceito de gestão democrática. Apesar de não haver grandes diferenças entre as notas nos distintos segmentos que compõem a comunidade escolar, pode-se ter um indicativo relevante do que pensa o diretor sobre a participação dos segmentos na gestão da escola. Ao perguntar o que uma gestão democrática envolve, obteve-se a resposta de que a participação dos professores nas decisões da escola é, de fato, o mais indicado para consolidar

¹⁹ O nível descritivo de um teste (também conhecido como *p-value* ou p-valor) é a probabilidade de se cometer um erro ao rejeitar determinada hipótese, sendo que esta é verdadeira. Na maioria dos testes, a hipótese testada é a hipótese de igualdade; no caso acima, a hipótese é que as médias dos grupos sejam todas iguais.

uma gestão democrática, pois 78,2% dos respondentes escolheram a nota 5 para esse item. Acompanhando essa perspectiva, os diretores admitem que uma gestão democrática envolve a participação dos funcionários na decisão da escola, quando 76,5% dos diretores inseriram a nota 5. A questão deixa uma margem, mesmo que pequena, de contradição, quando se refere à participação dos segmentos de pais e de alunos, em que a nota 5 foi inferior: 69,4% para o envolvimento dos pais nas decisões da escola e 64,1% para a participação dos alunos. Ou seja, mesmo que o índice seja pequeno, o diretor deixa escapar que a participação dos alunos e dos pais não tem grande importância para as decisões da escola. Fato consolidado quando na mesma questão, no item que se refere a direção colegiada e divisão dos poderes, apenas 48,8% dos respondentes declararam nota 5, o que demonstra que mais da metade deles tem receio de partilhar o poder. Note-se na Tabela 2 que foi o maior índice de nota 1 (11,4%), seguido de 3,6%, para nota 2; 12,7% para nota 3 e 23,5% para nota 4. Ou seja, para mais da metade dos diretores de escola do município, direção colegiada e divisão do poder parecem não ser vistas como mecanismos importantes na construção de uma gestão democrática.

Outro item importante nessa questão refere-se à criação de outros mecanismos para ampliar a participação de todos nas decisões da escola. Mais uma vez há certo equilíbrio, com 49,4% dos diretores atribuindo nota 5, o que indica a necessidade de se criarem outros mecanismos de participação; no entanto, 22,9% escolheram nota 3 e 19,4%, nota 4, o que revela o entendimento de que os mecanismos atuais de participação estão adequados.

Assim, pela Anova temos que houve diferença entre as notas dos oito itens ($p\text{-value} < 0,05$); fazendo o Tukey, temos que:

- não houve diferença significativa entre as notas médias dos itens 1 a 4;
- não houve diferença significativa entre as notas médias dos itens 5 a 8;
- as notas médias dos itens 1 a 4 foram significativamente maiores que as dos itens 5 a 8, formando dois blocos onde temos que os diretores acham mais importantes as participações do que as mudanças estruturais ou a criação de outros mecanismos.

As pesquisas sobre gestão democrática demonstram que o diretor de escola possui discurso democrático, mas prática autoritária. A investigação em tela parece

encontrar consonância com essa perspectiva, pois, diante da valorização social e política do discurso democrático, o diretor parece intimidar-se no sentido de sustentar uma postura antidemocrática.

Na pesquisa, *Gestão Democrática: conquistas e fragilidades*, realizada na cidade de Blumenau (SC), ao entrevistar diretores de escola, Cervi (2013) concluiu que suas falas levam

[...] a pensar que apesar de algumas conquistas a prática de gestão democrática para alguns diretores ainda é muito complicada e funciona muito mais como um discurso possível, ou melhor, adequado a ser anunciado do que de fato algo desejado. (CERVI; AUGSBURGER, 2013, p. 7)

Nessa pesquisa, aparecem falas de diretores como, por exemplo: “somos gestores democráticos”, “a escola é democrática”; no entanto, o mesmo diretor que afirma ser democrático estabelece condições para que essa democracia de fato ocorra. Para eles, a democracia

[...] precisa de pessoas conscientes. Na verdade, muitas coisas têm que cumprir e pronto. A participação é mínima, muita acomodação [...] professores buscam alguém mais autoritário. Eu acredito na democracia [...] Acho que é possível, é um trabalho longo, comunidade não participa, tudo é problema da escola [...] tem pessoas que não sabem o que é democracia. Não usufruem da liberdade com responsabilidade. Democracia faz bem para alguns. (CERVI, 2013, p. 11).

Essa contradição é importante para a compreensão entre o que se diz e o que realmente acontece no interior da escola. Segundo Torres e Garske (2000), há fortes contradições no discurso e na prática do diretor de escola, as quais muitas vezes parecem serem imobilizadoras e concorrentes no processo de desmonte do sonho de uma escola democrática. Em pesquisa realizada com diretores de escola, Torres e Garske (2000) puderam constatar as contradições do discurso e da prática do diretor de escola. Segundo esse estudo, a participação da comunidade está longe de significar algo em vias de concretização. Vários diretores revelam forte descrença quanto a uma efetiva participação. Em depoimentos colhidos pelas pesquisadoras, encontrou-se a ideia de que a população é equivocada a respeito de uma suposta exclusiva obrigação do Estado para com a educação escolar. A essa mentalidade atribuem os diretores a postura parasitária de muitos, à espera de iniciativas do Estado.

Os pais participam das reuniões apenas como ouvintes, poucos opinam. Trazer pais para a escola exigiu pesquisa. Chegamos ao horário de 16h, tendo hoje uns 200 pais, aos sábados. [...] Os pais somente escutam. Eu digo: “A força da escola são vocês!” Mas, nada! Para eles, se pagam imposto, é problema do governo. Eles não tomam iniciativa. (TORRES; GARSKE, 2000, p. 63)

As autoras observam que, em meio a tantas evidências de contradição entre o discurso e a prática, posturas diferentes e contraditórias foram facilmente observáveis: verificaram que há escolas em que se conservam os padrões tradicionais da cultura autoritária e há escolas inovadoras, que atendem ao desafio de se transformarem e transformarem as práticas sociais ainda vigentes,

A diretora anterior era exclusivamente administradora, não se comunicava com os demais, fazia trabalho solitário. [...] Na relação com os professores, eu falo assim, pergunto pros professores: “O que você acha, professor?” Autoritariamente, se algo der errado, ninguém tem responsabilidade! Eu já passei por diretor autoritário, por diretor democrático, por diretor que fica em cima do muro. Tirei um pouco de cada um. (TORRES; GARSKE, 2000, p. 63)

As autoras concluem que a concepção de democracia evidenciada restringe-se ao aspecto formal do processo democrático, por implicar apenas o estabelecimento de regras e normas, sem incluir a participação direta nas tomadas de decisão. Ou seja, tem havido a utilização de instrumentos democráticos sem a implementação de práticas democráticas pela via da participação (TORRES; GARSKE, 2000).

Analisando os dados da pesquisa, pode-se evidenciar o quanto o tema da gestão democrática na escola ainda é um processo estranho à rotina escolar. A variedade de respostas e mesmo as contradições observadas dão conta do tamanho da tarefa que é construir e afirmar os princípios democráticos no interior da escola. O fator positivo é que o tema gestão democrática encontra-se na ordem do dia, o que evidencia um espaço de disputa e de construção de hegemonia em torno de uma gestão democrática na escola pública.

Quanto à perspectiva do diretor de escola sobre o conceito de gestão democrática, pode-se observar a partir dos dados da pesquisa que o diretor tende a restringi-lo aos aspectos formais, ao valorizar regras e normas, e apresenta a tendência de desvalorizar a participação direta nas tomadas de decisão, constatada ao observar que não há desejo de compartilhar a gestão e dividir o poder.

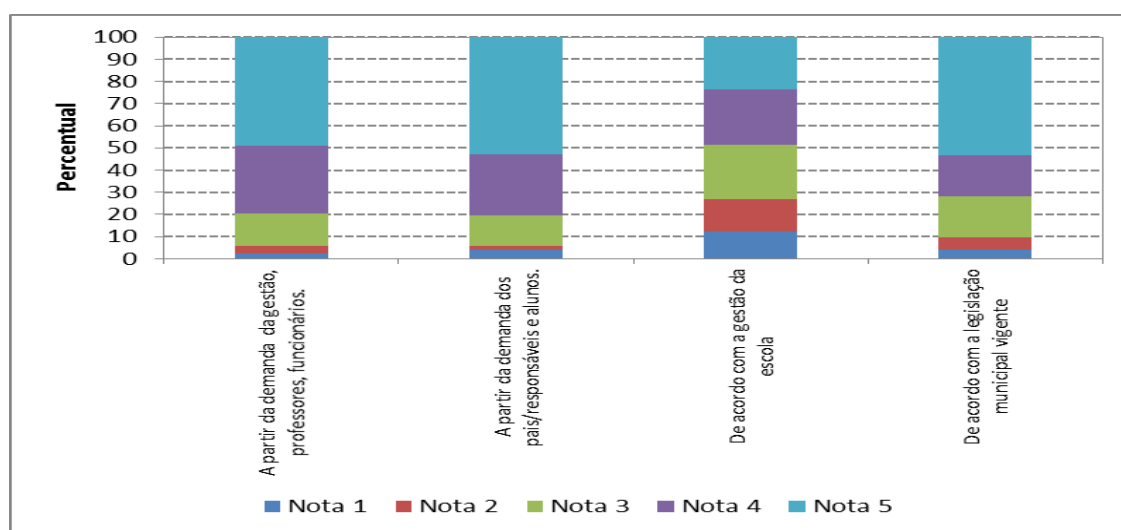
Na busca do entendimento da perspectiva do diretor de escola sobre gestão democrática, na Tabela 5 e no Gráfico 4 apresentam-se os percentuais e as médias e desvios-padrão para os resultados de cada item da questão: “A participação na gestão da escola deve ser...”, a qual tinha um total de quatro itens: 1) organizada a partir da demanda da gestão, professores e funcionários; 2) organizada a partir da demanda dos pais/responsáveis e alunos; 3) organizada de acordo com a gestão da escola; 4) organizada de acordo com a legislação vigente.

Tabela 5 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “A participação na gestão da escola deve ser”

| A participação na gestão da escola deve ser | 1 | 2 | Nota | | | Média | DP |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|------|
| | | | 3 | 4 | 5 | | |
| Organizada a partir da demanda da gestão, professores, funcionários | 4 (2,4%) | 6 (3,6%) | 24 (14,4%) | 51 (30,5%) | 82 (49,1%) | 4,20 | 0,98 |
| Organizada a partir da demanda dos pais/responsáveis e alunos | 7 (4,2%) | 3 (1,8%) | 23 (13,8%) | 46 (27,5%) | 88 (52,7%) | 4,23 | 1,03 |
| Organizada de acordo com a gestão da escola | 20 (12,1%) | 24 (14,5%) | 41 (24,8%) | 41 (24,8%) | 39 (23,6%) | 3,33 | 1,31 |
| Organizada de acordo com a legislação municipal vigente | 7 (4,2%) | 9 (5,4%) | 31 (18,6%) | 31 (18,6%) | 89 (53,3%) | 4,11 | 1,14 |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 4 – Percentuais para a questão “A participação na gestão da escola deve ser”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Para comparar se as notas médias em cada um dos itens foram iguais ou não, utilizou-se uma análise de variância para medidas repetidas (Anova) e análise

de comparações múltiplas pelo método de Tukey. Os resultados dessas análises estão nas Tabelas 6 e 7. Por eles, pode-se destacar que:

- a nota média mais baixa ficou para o item “Organizada de acordo com a gestão da escola”, bem como os percentuais das notas;
- os outros três itens ficaram relativamente parecidos;
- pela Anova, temos que houve diferença entre as notas dos itens ($p\text{-value} < 0,05$).
- fazendo o Tukey, temos que:
 - não houve diferença significativa entre as notas médias dos itens 1, 2 e 4;
 - a nota média do item 3 foi significativamente menor que as dos demais itens.

Tabela 6 – Anova para a questão “A participação na gestão da escola deve ser”

| Fonte | Soma de quadrados | Graus de liberdade | Quadrados médios | Estatística F | p-value |
|---------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------|
| Itens | 89,32 | 3 | 29,77 | 36,31 | 0,0000 |
| Resíduo | 400,93 | 489 | 0,82 | | |

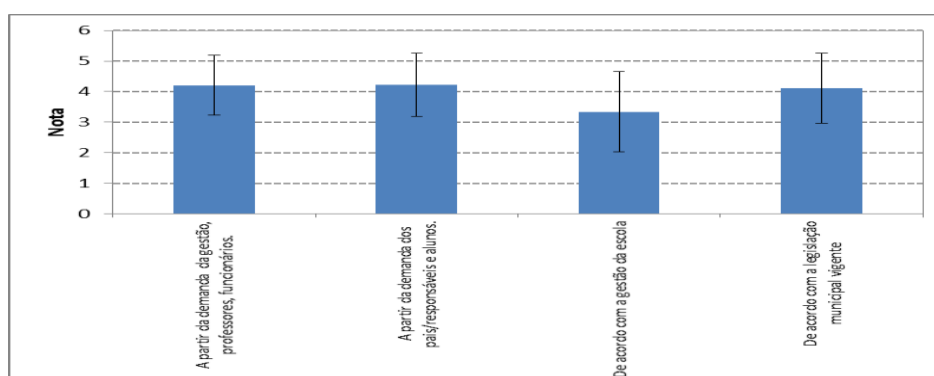
Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 7– Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “A participação na gestão da escola deve ser”

| Item | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Item 4 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| Item 1 | | 0,9949 | 0,0000 | 0,8578 |
| Item 2 | 0,9949 | | 0,0000 | 0,7279 |
| Item 3 | 0,0000 | 0,0000 | | 0,0000 |
| Item 4 | 0,8578 | 0,7279 | 0,0000 | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 5 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “A participação na gestão da escola deve ser”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

A leitura desses dados remete a uma observação logo de início, que é a questão de o diretor de escola esperar que a SME diga como será a forma de participação: observe-se que 53,3% dos diretores apontaram a nota máxima de concordância na alternativa de que organiza a participação na escola de acordo com a legislação municipal vigente, e outros 37% atribuíram notas 3 e 4. Isso indica que o diretor pouco olha para dentro de sua realidade, de sua comunidade escolar, parecendo, em geral, observar atentamente o que a secretaria está encaminhando.

Não se deseja pregar a desobediência aos princípios legais da secretaria e da legislação como um todo; no entanto, o que se está discutindo é até que ponto esse diretor “congela” sua ação local em virtude de esperar decisões da secretaria de Educação. Parece que ele não assume o protagonismo na realização de uma gestão democrática na escola e pensa sua gestão apenas como cumprimento de regras e normas expedidas pela secretaria. O resultado dessa situação será uma gestão burocratizada, insegura, sem autonomia e sem participação.

Nesse sentido, uma discussão que necessita ser feita é sobre a autonomia escolar. De acordo com Jair Militão da Silva (1996), para que ocorra a ação educativa na escola, necessariamente, deve haver a autonomia dos sujeitos que interagem no processo educacional, ou seja, os sujeitos não devem ser “meros executantes de determinações planejadas fora da escola, de maneira a não se alienar das decisões aqueles que as executam” (SILVA, 1996, p. 101). Para o autor, o que dificulta a autonomia da escola pública são as condições em que se encontram organizados os sistemas de ensino, centralizados e burocratizados, herança de uma tradição autoritária e centralizadora dos sistemas escolares (SILVA, 1996).

Todavia, é necessário romper esse cerco; parece claro não ser possível atribuir autonomia, muito menos dar autonomia, mas esta – como todo processo educacional – deve ser construída, conquistada com autoria dos sujeitos envolvidos. Autonomia, portanto, não está no plano individual, mas sim no coletivo, de todos os sujeitos envolvidos no universo da unidade escolar. Vale ressaltar que esse trabalho coletivo não se promove sem a participação de todos.

Outras questões são necessárias para a compreensão dessa postura evidenciada na pesquisa sobre os diretores de escola. Uma delas retoma o debate

sobre quem são os diretores de escola da cidade de São Paulo. Como foram conduzidos ao cargo de diretor? Retoma-se aqui a discussão sobre concurso público e eleições diretas para o cargo de diretor da escola. Paro (2003) observa que, em situações de eleições diretas para diretor, este se torna mais atento às questões internas, às questões daquela comunidade, o que possibilita atuar em parceria, em comunhão, em uma mão de via dupla com os órgãos centrais da administração e não o contrário, ou seja, esperando sempre a ordem e o modo de sua ação vinda de cima.

Parece que o diretor consegue perceber melhor, agora, sua situação contraditória pelo fato de ser mais cobrado pelos que o elegeram. Este é um fato novo que não pode ser menosprezado. À sua condição de responsável último pela escola e de preposto pelo Estado no que tange ao cumprimento da lei e da ordem na instituição escolar, soma-se agora seu novo papel de líder da escola, legitimado democraticamente pelo voto de seus comandados, que exige dele um maior apego aos interesses do pessoal escolar e dos usuários, em contraposição ao poder do Estado. Isso serviu para introduzir mudanças na conduta dos diretores eleitos. (PARO, 2003, p. 112)

Nesse aspecto, pensar a construção e consolidação da gestão democrática na cidade de São Paulo demanda considerar o modo de prover o cargo do diretor de escola. Parece evidente que a discussão sobre eleições livres e diretas para o cargo de diretor de escola é o melhor caminho para constituir a comunidade escolar como uma comunidade política, que pensa e decide autonomamente sobre seus problemas à luz dos princípios legais.

Na Tabela 8 e nos Gráficos 6 e 7 apresentam-se os percentuais e as médias e desvios-padrão para os resultados de cada item da questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”, a qual tinha um total de quatro itens.

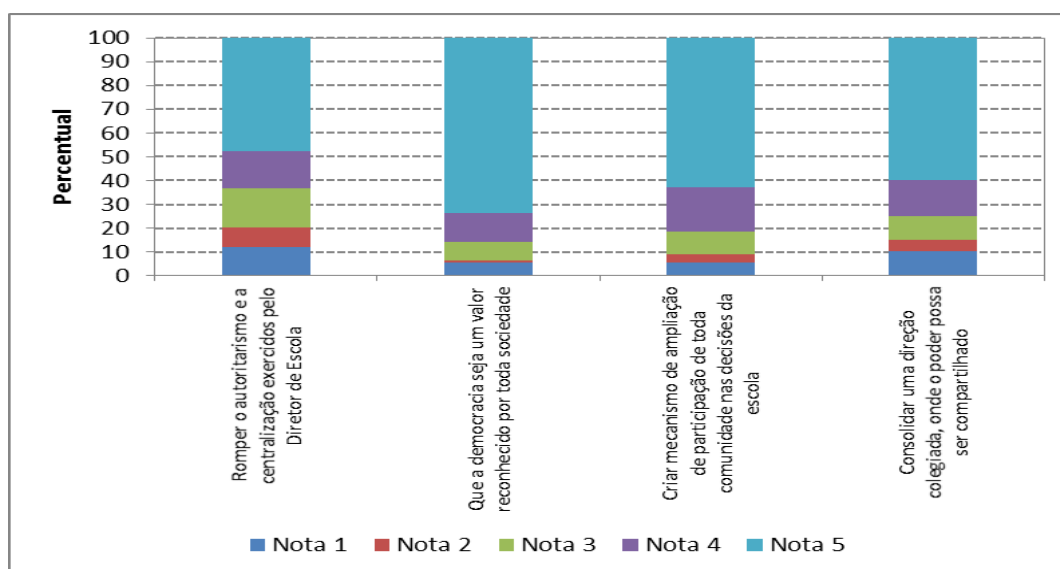
Tabela 8 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”

| Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública? | Nota | | | | | Média | DP |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|-------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Romper o autoritarismo e a centralização exercidos pelo diretor de escola | 20 (11,9%) | 14 (8,3%) | 28 (16,7%) | 26 (15,5%) | 80 (47,6%) | 3,79 | 1,42 |
| Que a democracia seja um valor reconhecido por toda a sociedade | 9 (5,4%) | 2 (1,2%) | 13 (7,7%) | 20 (11,9%) | 124 (73,8%) | 4,48 | 1,06 |

| | | | | | | | |
|--|---------------|-------------|---------------|---------------|----------------|------|------|
| Criar mecanismo de ampliação de participação de toda comunidade nas decisões da escola | 9 (5,3%) | 6 (3,6%) | 16 (9,5%) | 32 (18,9%) | 106 (62,7%) | 4,30 | 1,12 |
| Consolidar uma direção colegiada, onde o poder possa ser compartilhado | 17 (10,2%) | 8 (4,8%) | 17 (10,2%) | 25 (15,0%) | 100 (59,9%) | 4,10 | 1,35 |

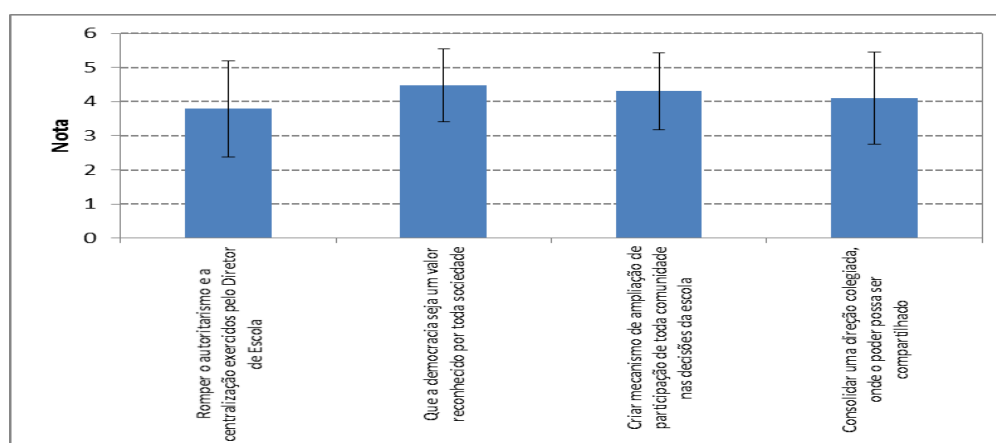
Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 6 – Percentuais para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 7 – Médias \pm 1 desvio padrão para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Para comparar se as notas médias em cada um dos itens foram iguais ou não, utilizou-se uma análise de variância para medidas repetidas (Anova) e análise

de comparações múltiplas pelo método de Tukey. Os resultados dessas análises estão nas Tabelas 9 e 10. Por eles, pode-se destacar que:

- a nota média mais baixa ficou para o item “Romper o autoritarismo e a centralização exercidos pelo diretor de escola”, bem como os percentuais das notas;
- o item 4 ficou num valor intermediário e os itens 2 e 3 ficaram com médias mais elevadas;
- pela Anova, houve diferença entre as notas dos itens ($p\text{-value} < 0,05$);
- fazendo o Tukey, temos que:
 - a nota média do item 1 foi significativamente menor que as dos demais itens;
 - não houve diferença significativa entre as notas médias dos itens 2 e 3;
 - a nota média do item 4 foi significativamente menor que a do item 2, mas não teve diferença significativa para a do item 3.

Tabela 9 – Anova para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”

| Fonte | Soma de quadrados | Graus de liberdade | Quadrados médios | Estatística F | p-value |
|---------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------|
| Itens | 41,53 | 3 | 13,84 | 17,64 | 0,0000 |
| Resíduo | 383,72 | 489 | 0,78 | | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 10 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a gestão democrática na escola pública?”

| Item | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Item 4 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| Item 1 | | 0,0000 | 0,0000 | 0,0179 |
| Item 2 | 0,0000 | | 0,2410 | 0,0004 |
| Item 3 | 0,0000 | 0,2410 | | 0,1469 |
| Item 4 | 0,0179 | 0,0004 | 0,1469 | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Dois aspectos chamam a atenção nessa questão: o primeiro refere-se ao item “Que a democracia seja um valor reconhecido por toda a sociedade” (Tabela 8). Obviamente, a sociedade brasileira possui um histórico político e cultural ligado ao autoritarismo, em que as experiências democráticas sobrevivem de lampejos políticos em determinados períodos históricos, sem haver tempo para sua consolidação. Mas o que chama a atenção nesse conjunto de itens é a questão de

que, novamente, o diretor de escola espera que essa construção venha de fora. Parece não haver a compreensão de a perspectiva democrática ser construída dentro da escola, nas relações do interior da escola. O diretor parece compreender que a escola não é o lugar de construção de experiências e aprendizagens democráticas e nem de longe concebe a escola como sendo um lugar de disputa, que, apesar de servir ideologicamente à classe dominante, pode aproveitar e explorar as contradições inerentes ao sistema e tornar-se um espaço de construção de princípios democráticos e de expressão dos interesses das classes subalternas.

O segundo aspecto é a criação de mecanismos de ampliação da participação de toda comunidade nas decisões da escola. Veja que 62,7% dos respondentes atribuíram nota 5, o que significa que o diretor espera a criação de outros mecanismos para que se efetive a gestão democrática. Parece não estar satisfeito com os mecanismos já existentes, como conselho de escola, grêmio estudantil e outros. A questão, entretanto, parece não ser a criação de mais mecanismos para assegurar a democracia no interior da escola, mas que essa comunidade escolar, incluindo o diretor de escola, esteja segura de suas atribuições políticas, no sentido de afirmar a autonomia necessária para avançar na democratização da gestão escolar.

Continuando a busca da perspectiva do diretor de escola sobre gestão democrática, na Tabela 11 e nos Gráficos 8 e 9 apresentam-se os percentuais e as médias e desvios-padrão para os resultados de cada item da questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”, a qual tinha um total de cinco itens.

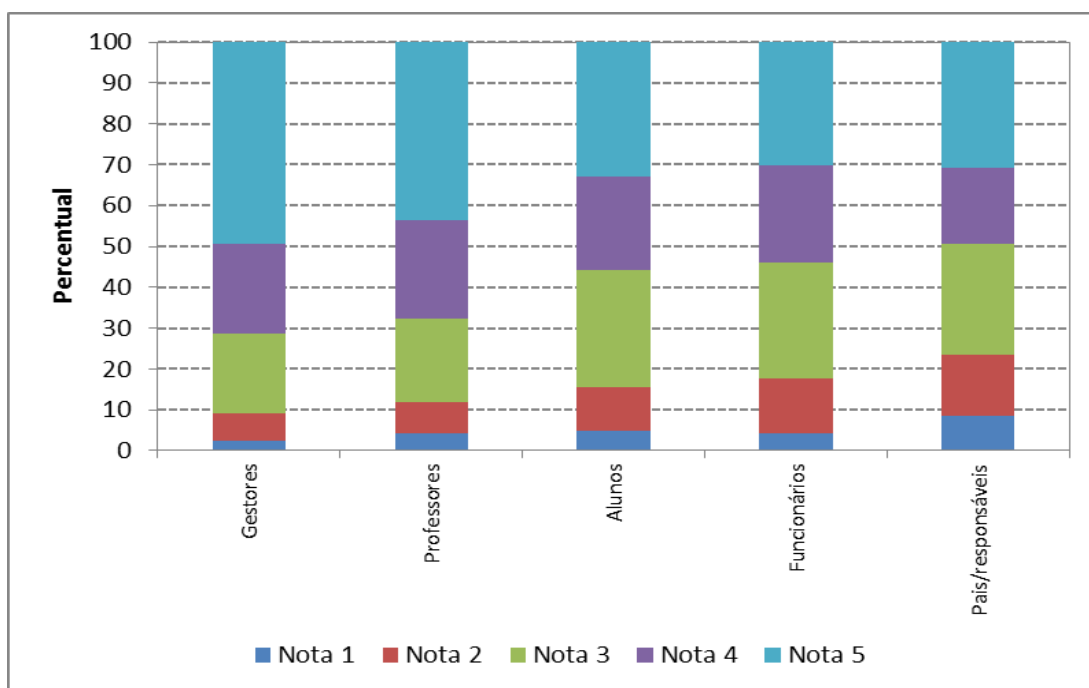
Tabela 11 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”

| Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática? | Nota | | | | | Média | DP |
|---|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Gestores | 4 (2,4%) | 11 (6,7%) | 32 (19,5%) | 36 (22,0%) | 81 (49,4%) | 4,09 | 1,08 |
| Professores | 7 (4,2%) | 13 (7,8%) | 34 (20,4%) | 40 (24,0%) | 73 (43,7%) | 3,95 | 1,16 |
| Alunos | 8 (5,0%) | 17 (10,6%) | 46 (28,6%) | 37 (23,0%) | 53 (32,9%) | 3,68 | 1,18 |
| Funcionários | 7 (4,2%) | 22 (13,3%) | 47 (28,5%) | 39 (23,6%) | 50 (30,3%) | 3,62 | 1,17 |

| | | | | | | | |
|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|------|
| Pais/responsáveis | 14 (8,4%) | 25 (15,1%) | 45 (27,1%) | 31 (18,7%) | 51 (30,7%) | 3,48 | 1,30 |
|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|------|

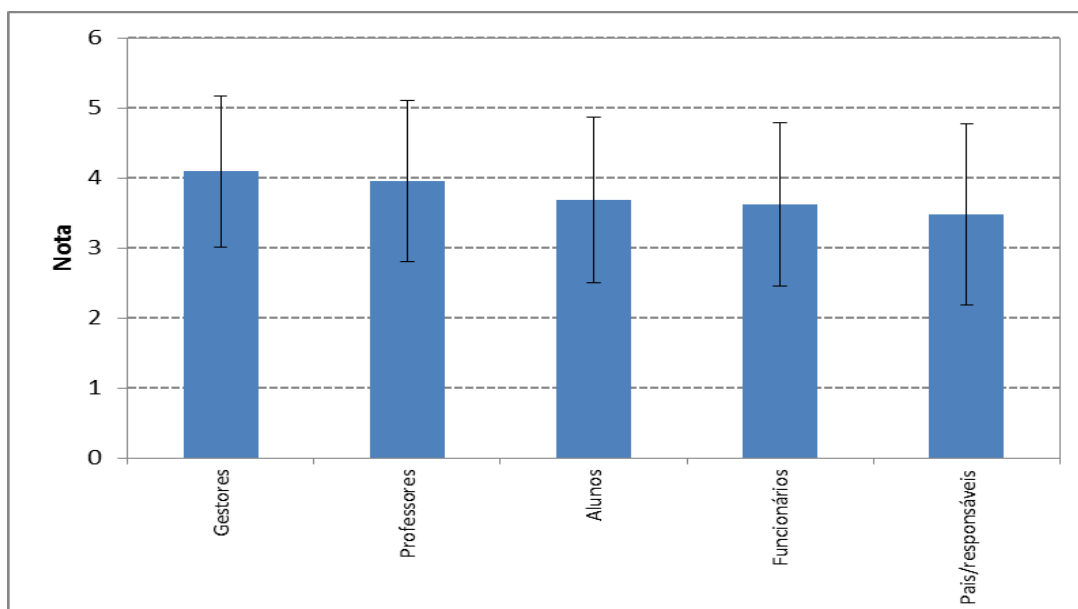
Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 8 – Percentuais para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 9 – Médias \pm 1 desvio-padrão para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Para comparar se as notas médias em cada um dos itens foram iguais ou não, utilizou-se uma análise de variância para medidas repetidas (Anova) e análise de comparações múltiplas pelo método de Tukey. Os resultados dessas análises estão nas Tabelas 12 e 13. Por eles, pode-se destacar que:

- a nota média de gestores e professores ficou relativamente maior do que os demais itens, assim como o percentual de notas 5;
- pais/responsáveis apresentou a menor média;
- pela Anova, temos que houve diferença entre as notas dos itens ($p\text{-value} < 0,05$);
- fazendo o Tukey, temos que:
 - as notas médias dos itens 1 e 2 não foram significativamente diferentes entre si;
 - as notas médias dos itens 3, 4 e 5 não foram significativamente diferentes entre si;
 - houve diferença significativa entre as notas médias do grupo formado pelos itens 1 e 2 e o grupo formado pelos itens 3, 4 e 5, com o primeiro grupo apresentando médias de notas superiores.

Tabela 12 – Anova para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”

| Fonte | Soma de quadrados | Graus de liberdade | Quadrados médios | Estatística F | p-value |
|---------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------|
| Itens | 40,29 | 4 | 10,07 | 13,64 | 0,0000 |
| Resíduo | 466,91 | 632 | 0,74 | | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 13 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Na sua opinião, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?”

| Item | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Item 4 | Item 5 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Item 1 | | 0,5621 | 0,0002 | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 2 | 0,5621 | | 0,0483 | 0,0078 | 0,0000 |
| Item 3 | 0,0002 | 0,0483 | | 0,9770 | 0,1728 |
| Item 4 | 0,0000 | 0,0078 | 0,9770 | | 0,4774 |
| Item 5 | 0,0000 | 0,0000 | 0,1728 | 0,4774 | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Nesse conjunto de questões, desejou-se saber qual segmento, dentre os que compõem o universo escolar, valoriza e dá maior importância à gestão democrática. O que se observou, a partir da perspectiva dos diretores que participaram da pesquisa, foi o reconhecimento de que o esforço para valorizar a gestão democrática vem justamente da equipe gestora da unidade escolar (49,4%), seguida de perto pelo segmento dos professores (43,7%), ao passo que os segmentos dos funcionários, alunos e pais aparecem como aqueles que pouco valorizam/dão importância à gestão democrática. É interessante observar que, na visão dos diretores, funcionários, pais e alunos não estão preocupados ou envolvidos com as questões relativas à gestão da escola, sendo vistos como aqueles que dão pouca importância a se a escola tem uma gestão democrática ou autoritária.

Em pesquisa sobre as concepções dos estudantes a respeito da gestão da escola, Maura Aparecida Leles (2007) observa com muita clareza:

Notei que os alunos gostariam que a gestão fosse democrática, de forma que os espaços de participação fossem ampliados. Denunciaram as diversas formas de manifestação do autoritarismo da direção e dos professores e cobraram uma direção que interagisse com os estudantes, que levasse em consideração as opiniões dos mesmos, que garantisse a circulação de informações dentro da escola, que se preocupasse com os eventos pedagógicos e que envolvesse os estudantes nos processos de decisão. Compreendo que os alunos têm consciência das práticas autoritárias pelas quais são submetidos. (LELES, 2007, p. 127)

Pode-se notar que a percepção do diretor de escola não é corroborada, por exemplo, pela percepção dos alunos, fato que denota uma parcialidade na visão do diretor de escola em acreditar que apenas a gestão está interessada na questão democrática.

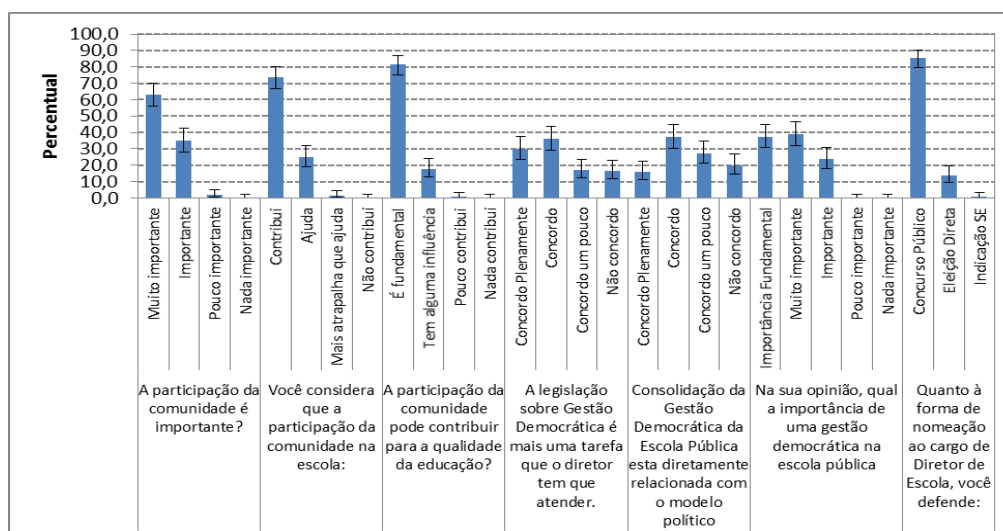
Na Tabela 14 e no Gráfico 10, a seguir, apresentam-se as frequências e os percentuais para cada uma das questões, bem como os intervalos de confiança.

Tabela 14 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de concepção

| Questão | Item | N | % | IC95% |
|---|--|-----|------|-----------------|
| A participação da comunidade é importante? | Muito importante | 107 | 63,3 | (55,8% ; 70,2%) |
| | Importante | 59 | 34,9 | (28,1% ; 42,4%) |
| | Pouco importante | 3 | 1,8 | (0,6% ; 5,1%) |
| | Nada importante | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| Você considera que a participação da comunidade na escola | Contribui | 124 | 73,8 | (66,7% ; 79,9%) |
| | Ajuda | 42 | 25,0 | (19,1% ; 32,1%) |
| | Mais atrapalha do que ajuda | 2 | 1,2 | (0,3% ; 4,2%) |
| | Não contribui | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| A participação da comunidade pode contribuir para a qualidade da educação? | É fundamental | 138 | 81,7 | (75,1% ; 86,8%) |
| | Tem alguma influência | 30 | 17,8 | (12,7% ; 24,2%) |
| | Pouco contribui | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | Nada contribui | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| A legislação sobre gestão democrática é mais uma tarefa a que o diretor tem de atender | Concordo plenamente | 49 | 30,1 | (23,5% ; 37,5%) |
| | Concordo | 59 | 36,2 | (29,2% ; 43,8%) |
| | Concordo um pouco | 28 | 17,2 | (12,2% ; 23,7%) |
| | Não concordo | 27 | 16,6 | (11,6% ; 23,0%) |
| A consolidação da gestão democrática da escola pública está diretamente relacionada com o modelo político vigente no país | Concordo plenamente | 26 | 15,8 | (11,0% ; 22,1%) |
| | Concordo | 61 | 37,0 | (30,0% ; 44,6%) |
| | Concordo um pouco | 45 | 27,3 | (21,1% ; 34,5%) |
| | Não concordo | 33 | 20,0 | (14,6% ; 26,8%) |
| Na sua opinião, qual a importância de uma gestão democrática na escola pública? | Importância fundamental | 63 | 37,5 | (30,5% ; 45,0%) |
| | Muito importante | 65 | 38,7 | (31,7% ; 46,2%) |
| | Importante | 40 | 23,8 | (18,0% ; 30,8%) |
| | Pouco importante | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| | Nada importante | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| Quanto à forma de nomeação ao cargo de diretor de escola, você defende | Concurso público | 144 | 85,7 | (79,6% ; 90,2%) |
| | Eleição direta pela comunidade escolar | 23 | 13,7 | (9,3% ; 19,7%) |
| | Indicação pela Secretaria de Educação | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | | | | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Gráfico 10 – Percentuais e intervalos de confiança para as questões de concepção



Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Avaliando a tabela e o gráfico, observa-se:

- a grande maioria (63,3%) acha a participação da comunidade muito importante e 34,9%, importante;
- a quase totalidade considera que a participação da comunidade contribui (73,8%) ou ajuda (25,0%);
- 81,7% acreditam que a participação da comunidade é fundamental para a qualidade da educação;
- as opiniões para a questão “A legislação sobre gestão democrática é mais uma tarefa a que o diretor tem de atender” foram dispersas; no entanto, sugerem que o diretor vê a gestão democrática como mais uma demanda burocrática, uma vez que 16,6% não concorda com a afirmação, 17,3% concorda um pouco, 36% diz que concorda e 30,1% concorda plenamente;
- na questão “A consolidação da gestão democrática da escola pública está diretamente relacionada com o modelo político vigente no país”, as opiniões também foram dispersas, com a maior concentração em “concordo” (37,0%) e “concordo um pouco” (27,3%);
- 76,2% dos respondentes acham uma gestão democrática na escola pública de fundamental importância (37,5%) ou muito importante (38,7%);
- a grande maioria (85,7%) defende o concurso público como forma de nomeação ao cargo de diretor de escola.

A leitura desses dados remete a uma observação inicial sobre a legislação sobre gestão democrática ser mais uma tarefa a que o diretor tem de atender: 66,1% dos diretores de escola responderam que concordam ou concordam plenamente que a legislação sobre gestão democrática é mais uma tarefa a que o diretor tem de atender. Ou seja, a questão da gestão democrática parece ser um peso a mais nos compromissos que o diretor possui. Isso indica que não há, por parte desse diretor de escola, um princípio democrático próprio, apesar da pesquisa verificar a contradição, pois, ao mesmo tempo que esse diretor concebe a gestão democrática como mais uma tarefa a ser atendida, ele crê que é importante a participação da comunidade escolar. Buscaram-se nesse questionário justamente essas contradições, pois parece haver um consenso sobre a importância e necessidade da gestão democrática, no entanto, essa democracia aparece ao longo da pesquisa

apenas como um instrumento legal e burocrático, sem efetividade nas relações no interior da escola. Tal fato fica claro na questão sobre a consolidação da gestão democrática da escola pública estar diretamente relacionada com o modelo político vigente no país, pois novamente o diretor busca o entendimento da gestão democrática fora de seu contexto interno, parecendo estar bastante atento ao que vem dos órgãos centrais e pouco para o interior de sua comunidade, para sua realidade. Observe-se que apenas 20% responderam que a consolidação da gestão democrática não está relacionada diretamente com o modelo vigente no país. Não se pode negar a relação entre o que acontece na sociedade e dentro da escola; porém, o que se está pretendendo observar é que há um olhar atento do diretor para o que acontece fora da escola e não necessariamente um entendimento de sua realidade escolar visando à solidificação da autonomia escolar naquela comunidade.

Outra questão que merece observação está relacionada com a forma de provimento ao cargo de diretor de escola. Atente-se para o fato de que 85,7% defendem o concurso público como forma de provimento, enquanto apenas 13,7% defendem a eleição direta pela comunidade escolar. Como discutido anteriormente, em São Paulo ainda se encontra enraizada a ideia do concurso público, é uma cultura já consolidada e que pouco tem sido discutida ou debatida por profissionais de Educação, sindicatos, governos ou pela sociedade.

3.5.3 A prática da gestão democrática na escola

Nesta parte do questionário, buscou-se conhecer as práticas de gestão da escola, principalmente em relação à participação dos diversos segmentos da comunidade escolar nos espaços legais já existentes e garantidos por lei. A ideia principal era conhecer como o diretor de escola avalia e observa a participação em sua gestão. As perguntas foram elaboradas de maneira direta, no intuito de captar o que acontece na unidade escolar. Foram questões sobre o conselho de escola, o grêmio estudantil, o projeto político-pedagógico, o regimento escolar, para compreender como se dá a participação nesses diferentes mecanismos legais de gestão democrática.

Tabela 15 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de conselho de escola

| Questão | Item | N | % | IC95% |
|--|--|-----|-------|------------------|
| Há Conselho de escola com Representantes da escola e da comunidade | Sim | 167 | 100,0 | (97,8% ; 100,0%) |
| | Não | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| Qual importância o conselho de escola possui na sua gestão? | Considero o conselho de escola muito importante | 122 | 72,2 | (65,0% ; 78,4%) |
| | Considero o conselho de escola importante | 45 | 26,6 | (20,5% ; 33,8%) |
| | Considero o conselho de escola pouco importante | 2 | 1,2 | (0,3% ; 4,2%) |
| | | | | |
| As reuniões de conselho de escola são abertas a todos | Somente os conselheiros eleitos podem participar | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | Todos podem participar | 168 | 99,4 | (96,7% ; 99,9%) |
| Todos que participam da reunião de conselho têm direito a voto? | Voto é aberto a todos | 19 | 11,2 | (7,3% ; 16,9%) |
| | Voto somente dos conselheiros eleitos | 93 | 55,0 | (47,5% ; 62,3%) |
| | Participa sem direito a voto | 57 | 33,7 | (27,0% ; 41,1%) |
| | | | | |
| Alunos participam efetivamente | Participam efetivamente | 44 | 26,5 | (20,4% ; 33,7%) |
| | Participam muito pouco | 52 | 31,3 | (24,8% ; 38,7%) |
| | Não participam | 50 | 30,1 | (23,7% ; 37,5%) |
| | São convidados, mas não se interessam | 20 | 12,0 | (7,9% ; 17,9%) |
| | | | | |
| Pais/responsáveis participam efetivamente | Participam efetivamente | 60 | 36,4 | (29,4% ; 43,9%) |
| | Participam muito pouco | 80 | 48,5 | (41,0% ; 56,1%) |
| | Não participam | 0 | 0,0 | (0,0% ; 2,2%) |
| | São convidados, mas não se interessam | 25 | 15,2 | (10,5% ; 21,4%) |
| | | | | |
| Caso a participação dos alunos, pais/responsáveis na reunião de conselho de escola seja baixa, responda: | Não se interessam pela vida escolar do aluno | 8 | 5,8 | (3,0% ; 11,1%) |
| | Não se interessam pelas decisões da escola | 35 | 25,5 | (19,0% ; 33,4%) |
| | Não têm tempo disponível | 83 | 60,6 | (52,2% ; 68,4%) |
| | Seria necessário um maior estímulo por parte da escola para ampliar a participação | 48 | 35,0 | (27,6% ; 43,3%) |
| | | | | |
| | | | | |
| O conselho de escola interfere nas decisões da sua gestão? | Sempre | 51 | 30,5 | (24,1% ; 37,9%) |
| | Na maioria das vezes | 58 | 34,7 | (27,9% ; 42,2%) |
| | Às vezes | 50 | 29,9 | (23,5% ; 37,3%) |
| | Nunca | 8 | 4,8 | (2,4% ; 9,2%) |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Na Tabela 15 apresentaram-se as frequências e os percentuais e intervalos de confiança. Nessa parte há algumas questões cujo grau de importância foi medido por meio de notas de 1 a 5. Para essas questões, serão avaliadas tanto a frequência em cada nota como a média e variação das respostas e a comparação dos itens entre si.

Como há muitas questões, optou-se em separá-las em diversas tabelas, para facilitar a análise.

Avaliando a tabela, pode-se observar:

- todas as escolas têm representantes da escola e da comunidade;
- sobre a importância do conselho de escola na gestão, a maioria (72,2%) respondeu como muito importante e somente 1,2% acha pouco importante;
- em apenas uma escola (0,6%) as reuniões de conselho de escola não são abertas a todos;
- sobre direito a voto na reunião de conselho, em pouco mais da metade (55,0%) o voto é aberto somente aos conselheiros eleitos e em 33,7% há participação, mas sem direito a voto. Somente em 11,2% todos têm direito a voto;
- só em 26,5% das escolas os alunos participam efetivamente;
- pais/responsáveis participam efetivamente em apenas 36,4% das escolas;
- caso a participação dos alunos, pais/responsáveis na reunião de conselho de escola seja baixa, responda: a falta de tempo foi a questão mais apontada, com 60,6%;
- sobre se o conselho de escola interfere nas decisões da gestão, poucas respostas foram para “nunca” (4,8%) e as demais ficaram bem balanceadas, com quase um terço das respostas para cada item.

Na Tabela 16, a seguir, estão representados as frequências e os percentuais e intervalos de confiança sobre questões referentes ao grêmio estudantil.

Tabela 16 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de grêmio estudantil

| Questão | Item | N | % | IC95% |
|--|---|-----|------|-----------------|
| Os espaços da escola são utilizados para atividades comunitárias? | Não | 46 | 27,7 | (21,5% ; 35,0%) |
| | Sim, planejadas apenas pela comunidade | 13 | 7,8 | (4,6% ; 12,9%) |
| | Sim, planejadas apenas pela escola | 34 | 20,5 | (15,0% ; 27,3%) |
| | Sim, planejadas conjuntamente | 73 | 44,0 | (36,6% ; 51,6%) |
| A escola desenvolve projetos no contraturno no âmbito do programa Mais Educação? | Não desenvolve projetos | 55 | 33,5 | (26,8% ; 41,1%) |
| | De 1 a 3 | 27 | 16,5 | (11,6% ; 22,9%) |
| | De 4 a 7 | 48 | 29,3 | (22,8% ; 36,6%) |
| | De 8 a 10 | 16 | 9,8 | (6,1% ; 15,3%) |
| | Mais de 11 | 18 | 11,0 | (7,1% ; 16,7%) |
| Existe grêmio estudantil na escola? | Não | 125 | 74,9 | (67,8% ; 80,8%) |
| | Sim | 42 | 25,2 | (19,2% ; 32,2%) |
| Caso exista o grêmio, há uma participação ativa nas decisões da | A gestão abre espaços de participação do grêmio, no | | | |

| | | | | |
|--|--|----|------|-----------------|
| escola? | entanto, eles não estão Preparados | 14 | 33,3 | (21,0% ; 48,4%) |
| | Não, o grêmio coopera na organização da escola, no entanto, não tem participação direta nas decisões | 10 | 23,8 | (13,5% ; 38,5%) |
| | Sim, o grêmio participa ativamente | 18 | 42,9 | (29,1% ; 57,8%) |
| De que forma a escola planeja e organiza a participação dos alunos? | A equipe gestora deixa a cargo de algum professor interessado. | 18 | 12,3 | (7,9% ; 18,6%) |
| | A equipe gestora organiza | 47 | 32,2 | (25,2% ; 40,1%) |
| | Alguns professores organizam | 58 | 39,7 | (32,2% ; 47,8%) |
| | Não organiza | 28 | 19,2 | (13,6% ; 26,3%) |
| | Todos os professores organizam | 21 | 14,4 | (9,6% ; 21,0%) |
| A escola realiza referendos ou consulta aos educandos sobre temas de interesse coletivo? | Sempre | 21 | 13,1 | (8,7% ; 19,2%) |
| | Na maioria das vezes | 43 | 26,9 | (20,6% ; 34,2%) |
| | Às vezes | 71 | 44,4 | (36,9% ; 52,1%) |
| | Nunca | 25 | 15,6 | (10,8% ; 22,0%) |
| O grêmio estudantil interfere de alguma maneira nas decisões da sua gestão? | Sempre | 5 | 6,7 | (2,9% ; 14,7%) |
| | Na maioria das vezes | 7 | 9,3 | (4,6% ; 18,0%) |
| | Às vezes | 27 | 36,0 | (26,1% ; 47,3%) |
| | Nunca | 36 | 48,0 | (37,1% ; 59,1%) |
| No planejamento das atividades da escola, há participação de alunos, pessoal de apoio e pais/responsáveis? | Sempre | 44 | 26,7 | (20,5% ; 33,9%) |
| | Na maioria das vezes | 65 | 39,4 | (32,3% ; 47,0%) |
| | Às vezes | 47 | 28,5 | (22,1% ; 35,8%) |
| | Nunca | 9 | 5,5 | (2,9% ; 10,0%) |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Avaliando-se a tabela, é possível observar que:

- em 27,7% das escolas os espaços da escola não são utilizados para atividades comunitárias. Das que usam, a maioria é planejado conjuntamente (44,0% do total);
- praticamente um terço das escolas não desenvolve projetos no contraturno no âmbito do programa Mais Educação. Das que desenvolvem, a maioria (29,3% do total) fica entre quatro a sete projetos;
- na grande maioria (74,9%) não existe grêmio estudantil;
- das escolas onde havia grêmio, somente em 42,9% este participa ativamente;
- as formas mais frequentes de planejamento e organização da participação dos alunos são pela equipe gestora (32,2%) ou por algum professor (39,7%);
- a maioria das escolas (44,4%) realiza referendos ou consulta aos educandos sobre temas de interesse coletivo às vezes, e 15,6% delas não realizam;
- a grande maioria diz que o grêmio estudantil nunca interfere (48,0%) nas decisões da gestão ou interfere às vezes (36,0%);

- no planejamento das atividades da escola, a minoria (5,5%) nunca tem a participação de alunos, pessoal de apoio e pais/responsáveis, enquanto a maioria delas (39,4%) tem a participação na maioria das vezes.

Na Tabela 17 apresentam-se as frequências e os percentuais e intervalos de confiança referentes ao projeto político-pedagógico.

Tabela 17 – Frequências, percentuais e Intervalos de confiança (IC) para as questões de projeto político-pedagógico

| Questão | Item | N | % | IC95% |
|--|--|-----|------|-----------------|
| No projeto político-pedagógico há alguma referência sobre a participação dos alunos e dos pais/responsáveis? | Está registrado no PPP | 132 | 79,0 | (72,3% ; 84,5%) |
| | Está registrado, mas sem grande relevância | 22 | 13,2 | (8,9% ; 19,1%) |
| | Não está registrado no PPP | 13 | 7,8 | (4,6% ; 12,9%) |
| O projeto político-pedagógico da escola é construído coletivamente? | Sim, todos os segmentos participam da construção | 99 | 58,9 | (51,4% ; 66,1%) |
| | Todos são convidados a participar, no entanto, poucos participam | 63 | 37,5 | (30,5% ; 45,0%) |
| | Não, apenas a gestão elabora o PPP | 6 | 3,6 | (1,6% ; 7,6%) |
| A escola possui regimento escolar? | Não | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| | Sim | 166 | 99,4 | (96,7% ; 99,9%) |
| O regimento escolar foi elaborado coletivamente? | Elaborado apenas pela gestão | 7 | 4,2 | (2,1% ; 8,5%) |
| | Sim, mas poucos segmentos Participaram | 51 | 30,9 | (24,4% ; 38,3%) |
| | Sim, todos os segmentos da escola participaram | 107 | 64,8 | (57,3% ; 71,7%) |
| Em caso afirmativo, o regimento escolar é do conhecimento de toda comunidade? | O regimento existe, mas ninguém o conhece | 6 | 3,6 | (1,7% ; 7,7%) |
| | Poucos conhecem o Regimento | 79 | 47,9 | (40,4% ; 55,5%) |
| | Todos conhecem o Regimento | 80 | 48,5 | (41,0% ; 56,1%) |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Avaliando a tabela, pode-se observar que:

- no projeto político-pedagógico há alguma referência sobre a participação dos alunos e dos pais/responsáveis: na maioria (92,2%) está registrado, sendo que em 13,2% sem muita relevância;
- o projeto político-pedagógico é construído coletivamente em 58,9% das escolas e em 3,6% é feito apenas pela gestão;
- somente uma escola (0,6%) não possui regimento escolar;
- o regimento escolar foi elaborado coletivamente na maioria (64,8%) das escolas;

- quanto à questão sobre se o regimento escolar é do conhecimento de toda comunidade, 3,6% não sabem da existência do regimento e a divisão entre “poucos” e “todos conhecem” ficou quase igual (47,9% e 48,5%, respectivamente).

No conjunto das questões sobre como o diretor de escola constata a prática da gestão democrática no interior da unidade escolar, pode-se observar que todas as escolas (100%) possuem o conselho de escola; que 72% dos respondentes consideram o conselho de escola muito importante; que é um espaço aberto à participação de toda a comunidade escolar, tanto interna como externa. Isto demonstra que as escolas do município de São Paulo estão de acordo com a legislação. Todavia, necessita-se de aprofundamento dessas conclusões a partir dos próprios dados do questionário.

Uma das observações necessárias a fazer diz respeito à qualidade da participação da comunidade escolar. A pesquisa mostra que 99,4% das escolas realizam reuniões do conselho de escola abertas à comunidade interna e externa; no entanto, a participação de alunos e pais é pouco relevante: 63,4% dos alunos e 63,7% dos pais participam muito pouco ou não participam das reuniões do conselho de escola, segundo respostas dos diretores. A baixa participação de alunos e pais parece indicar que o conselho de escola, nos moldes em que está estruturado, pouco contribui para ampliação da participação.

Ou seja, do ponto de vista da construção de um processo de afirmação democrática, o conselho de escola, como está constituído juridicamente, rígido e burocrático, é um limitador bastante significativo, não avançando no processo de educação e participação democrática para além da normatização legal. Por outro lado, pouco se vê a possibilidade de avanços na construção de uma democracia mais direta no interior das escolas. Voltando ao questionário, pode-se observar que apenas 13,1% das escolas possuem sempre a prática de consulta direta, como assembleias e plebiscitos, que, no caso, é um dos elementos de participação direta nas decisões da escola. Perrella (2015) reconhece os conselhos de escola com participação dos familiares como avanço significativo; no entanto, “essa participação, que é política em seu sentido amplo, não basta com o voto” (PERRELLA, 2015, p. 91).

Boaventura de Sousa Santos (2000) observa que há uma disputa entre “regulação” e “emancipação”. Na democracia do século XX ocorreu uma quebra do equilíbrio a favor da regulação contra a emancipação, devido à redução da política a uma prática setorial e especializada, com rígida regulação da participação dos cidadãos. Benevides (1991) ressalta a necessidade de ampliação da participação direta do cidadão nas decisões de interesse público. Defende a propagação de mecanismos institucionais, consagrados na Constituição Federal, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que, segundo a autora, são mecanismos que serviriam de corretivos importantes às formas de participação política representativa e tradicional.

Outro dado importante na análise refere-se ao grêmio estudantil. Nada menos do que 75% das escolas do município de São Paulo não possuem grêmio estudantil, fato extremamente perturbador quando se trata da discussão da gestão democrática, pois, como implementar uma gestão democrática sem a participação e organização daqueles que são os mais diretamente envolvidos e interessados? Esse talvez seja o exemplo maior da prática legal autoritária: não levar em conta a escuta, os mecanismos de organização daqueles que são parte importante no interior da escola.

Destas observações, conclui-se que parecer haver na escola uma “gestão democrática” sem a participação dos principais sujeitos do processo educativo. Os instrumentos legais de gestão democrática parecem ser apenas constructos legais e as pessoas que os operam no universo escolar, meros executores de determinações planejadas fora da escola, não se constituindo como sujeitos autônomos e responsáveis por viabilizar e estimular a participação livre e autônoma, tanto dos servidores quanto dos usuários, nas decisões que dizem respeito aos rumos que deve seguir a instituição escolar.

Na Tabela 18, apresentam-se as frequências e os percentuais e intervalos de confiança para as questões de valorização e importância.

Tabela 18 – Frequências, percentuais e intervalos de confiança (IC) para as questões de valorização e importância

| Questão | Item | Nº | % | IC95% |
|--|----------------------|----|------|-----------------|
| Os pais/responsáveis contribuem voluntariamente com a escola | Sempre | 20 | 12,0 | (7,9% ; 17,9%) |
| | Na maioria das vezes | 36 | 21,7 | (16,1% ; 28,6%) |
| | Às vezes | 84 | 50,6 | (43,1% ; 58,1%) |

| | | | | |
|---|-------------------------|-----|------|-----------------|
| | Nunca | 26 | 15,7 | (10,9% ; 22,0%) |
| A equipe da escola sente-se valorizada e respeitada por pais/responsáveis e alunos | Sempre | 33 | 19,6 | (14,3% ; 26,3%) |
| | Na maioria das vezes | 102 | 60,7 | (53,2% ; 67,8%) |
| | Às vezes | 32 | 19,0 | (13,8% ; 25,7%) |
| | Nunca | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |
| A escola mantém-se aberta nos finais de semana para que a comunidade possa usufruir das suas dependências (salas, pátio, quadras de esporte, biblioteca etc.) | Sempre | 33 | 19,8 | (14,4% ; 26,4%) |
| | Na maioria das vezes | 19 | 11,4 | (7,4% ; 17,1%) |
| | Às vezes | 46 | 27,5 | (21,3% ; 34,8%) |
| | Nunca | 69 | 41,3 | (34,1% ; 48,9%) |
| Qual importância você atribui à democracia em sua gestão? | Importância fundamental | 60 | 36,1 | (29,2% ; 43,7%) |
| | Muito importante | 62 | 37,3 | (30,4% ; 44,9%) |
| | Importante | 43 | 25,9 | (19,8% ; 33,1%) |
| | Pouco importante | 1 | 0,6 | (0,1% ; 3,3%) |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Avaliando a tabela, pode-se observar que:

- acerca da contribuição voluntária dos pais/responsáveis com a escola, a maioria (50,6%) contribui às vezes;
- a maioria (60,7%) diz que a equipe da escola sente-se valorizada e respeitada por pais/responsáveis e alunos na maioria das vezes; a minoria (0,6%) diz nunca ser respeitada;
- sobre se a escola mantém-se aberta nos finais de semana para que a comunidade possa usufruir das suas dependências, a maioria (41,3%) nunca abre nos finais de semana;
- 36,1% disseram que a democracia em sua gestão é de fundamental importância e muito importante (36,1% e 37,3%, respectivamente) e somente um (0,6%) disse ser pouco importante.

Na Tabela 19, apresentam-se os percentuais, médias e desvios-padrão para os resultados de cada item da questão “Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de...”, a qual tinha um total de cinco itens.

Para comparar se as notas médias em cada um dos itens foram iguais ou não, foi utilizada uma análise de variância para medidas repetidas (Anova) e análise de comparações múltiplas pelo método de Tukey. Os resultados dessas análises estão nas Tabelas 20 e 21.

Tabela 19 – Frequências, percentuais, médias e desvios-padrão (DP) para a questão “Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de”

| Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de... | Nota | | | | | Média | DP |
|--|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|-------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Consultas aos professores sobre alguma decisão | 4 (2,4%) | 2 (1,2%) | 8 (4,9%) | 34 (20,7%) | 116 (70,7%) | 4,56 | 0,85 |
| Assembleias com os alunos | 33 (21,4%) | 14 (9,1%) | 35 (22,7%) | 30 (19,5%) | 42 (27,3%) | 3,22 | 1,48 |
| Assembleias com toda a comunidade escolar | 14 (8,6%) | 11 (6,7%) | 47 (28,8%) | 36 (22,1%) | 55 (33,7%) | 3,66 | 1,25 |
| Reunião de conselho de escola | 7 (4,2%) | 1 (0,6%) | 2 (1,2%) | 15 (9,1%) | 140 (84,8%) | 4,70 | 0,89 |
| Reunião de APM | 6 (3,7%) | 0 (0,0%) | 5 (3,0%) | 16 (9,8%) | 137 (83,5%) | 4,70 | 0,85 |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 20 – Anova para a questão “Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de”

| Fonte | Soma de quadrados | Graus de liberdade | Quadrados médios | Estatística F | p-value |
|---------|-------------------|--------------------|------------------|---------------|---------|
| Itens | 287,33 | 4 | 71,83 | 87,46 | 0,0000 |
| Resíduo | 502,67 | 612 | 0,82 | | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Tabela 21 – Comparações múltiplas pelo método de Tukey para a questão “Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de”

| Item | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Item 4 | Item 5 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Item 1 | | 0,0000 | 0,0000 | 0,6385 | 0,8226 |
| Item 2 | 0,0000 | | 0,0003 | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 3 | 0,0000 | 0,0003 | | 0,0000 | 0,0000 |
| Item 4 | 0,6385 | 0,0000 | 0,0000 | | 0,9979 |
| Item 5 | 0,8226 | 0,0000 | 0,0000 | 0,9979 | |

Fonte: o autor, com base em dados da pesquisa (2016).

Os resultados indicam que:

- a nota média mais baixa ficou para o item 2, bem como os percentuais das notas;
- as maiores médias ficaram para os itens 4 e 5, seguidas de perto pelo item 1;
- pela Anova, temos que houve diferença entre as notas dos itens ($p\text{-value} < 0,05$);
- fazendo o Tukey, temos que:

- o item 2 teve diferença significativa para todos os demais itens, apresentando a menor média;
- o item 3 teve diferença significativa para todos os demais itens, apresentando a segunda menor média;
- não houve diferença significativa entre as notas médias dos itens 1, 4 e 5.

O que chama a atenção neste conjunto de questões é o fato de o diretor de escola colocar no conselho de escola a expressão maior da gestão democrática. Observe-se que 84,8% disseram que a democracia se expressa por meio da reunião do conselho de escola. Em outras palavras, isto significa que os meios legais para a efetivação da gestão democrática existem e o próprio diretor os reconhece; talvez estejam faltando a forma e os princípios políticos para que a gestão democrática não seja apenas uma norma e sim um movimento social e político no interior da escola pública. Quando perguntados sobre a importância da democracia em sua gestão, os diretores de escola, de forma mais genérica, afirmaram que a democracia é um valor importante, reestabelecendo o discurso de valorização da democracia, mas esvaziando seu sentido político e os princípios democráticos na prática efetiva da gestão da unidade escolar.

CONCLUSÃO

O objetivo principal desta dissertação foi conhecer a perspectiva do diretor de escola do município de São Paulo sobre a gestão democrática. Para tanto, utilizou-se questionário como instrumento de coleta de dados estatísticos. O conjunto desses dados, somado ao levantamento bibliográfico, conceitual e teórico sobre os pressupostos da gestão democrática, permitiram compreender a perspectiva do diretor de escola sobre gestão democrática. A rigor, partiu-se dos conceitos de “democracia” e de “gestão”, articulando-os à análise qualitativa dos dados para uma compreensão ampla do escopo desta pesquisa.

Tomou-se o conceito de democracia em diferentes correntes ideológicas, buscando o entendimento crítico de que a concepção de democracia defendida pelos liberais tende a desqualificar as dimensões pública e social, uma vez que favorece a centralidade do indivíduo e do poder econômico e, ao mesmo tempo, busca a separação entre economia e política, privado e público, representante e representado, sociedade civil e sociedade política (SEMERARO, 2003).

O conceito de democracia que permeia esta pesquisa está amparado na possibilidade de participação dos membros de uma sociedade nos processos de decisão que dizem respeito à vida e à organização daquela sociedade, ou seja, tomou-se como central o conceito de democracia participativa, em que a conquista da hegemonia política passa por lutas, debates, conflitos intraclasse e entre classes sociais, onde cada classe ou fração de classe busca conquistar hegemonia em torno de suas concepções de mundo, de sua ideologia.

Ao conceber a escola, no sentido gramsciano, como parte da sociedade civil, estabeleceu-se nesta pesquisa a perspectiva de que a escola seja um dos espaços em que as classes subalternas possam organizar-se e expressar seus projetos educacionais, políticos e sociais, isto é, um lugar de experiências, vivências e aprendizagens políticas democráticas, visando a uma educação democrática para a transformação social.

A relação entre o escopo teórico analisado na pesquisa e os dados estatísticos levantados aponta para algumas reflexões acerca da perspectiva do diretor de escola sobre a gestão democrática. A rigor, os dados estatísticos revelam que os diretores de escolas municipais de ensino fundamental da rede municipal de

São Paulo parecem não reconhecer a gestão democrática como possibilidade de construção coletiva dos rumos da escola. Os dados possibilitaram observar a propensão de o diretor de escola restringir o conceito de gestão democrática apenas ao plano formal, valorizando as regras e as normas expedidas por órgãos centrais da administração municipal, enquanto, internamente, há uma tendência de desvalorizar a participação ativa e direta nas tomadas de decisão dos membros da comunidade escolar, principalmente no que se refere aos pais ou responsáveis e claramente aos alunos. Nesse aspecto, os dados indicaram que o diretor espera da Secretaria de Educação as diretrizes de como deve ser a organização e a participação em sua gestão e que, em geral, ele atende a tais diretrizes vindas de cima de modo formal, dentro dos aspectos legais e jurídicos e pouco participativo de ponto de vista de movimento, de envolvimento social, de discussões abertas, de debates, de possibilidades maiores de participação. A ação da participação parece se dar sempre de modo ordeiro, legal, reduzido, limitado, dentro da lei apenas.

Essa postura revelada pela pesquisa leva a outras discussões, das quais a principal é sobre a autonomia da escola e do diretor. Observa-se que uma gestão apegada apenas às questões técnicas e legais, que limita a participação da comunidade escolar, tende a afastar-se de uma discussão mais aprofundada sobre os próprios rumos educacionais daquela comunidade, ou seja, a probabilidade de construção da autonomia escolar fica cada vez mais distante, já que esse diretor vê a escola apenas como reprodutora do *status quo*, pouco colaborando para que a escola seja um dos lugares que promova a mudança e a possibilidade de transformação social. O que parece evidente na pesquisa é que o diretor de escola tem garantido ao Estado a hegemonia que ele representa, contribuindo para negar as contradições inerentes ao sistema capitalista e, conseqüentemente, privando a escola de ser um dos espaços de aprendizado democrático.

Acrescente-se a essa análise o fato do diretor de escola na cidade de São Paulo não criar raízes junto à comunidade da escola que dirige. Os dados revelam que esse profissional faz um rodízio por unidades escolares diferentes ao longo de sua carreira. Cerca de metade dos diretores da cidade de São Paulo permanecem até três anos na mesma escola e mais 40% permanecem até oito anos, o que significa que quase 90% dos diretores da cidade de São Paulo não permanecem na mesma escola por mais de oito anos. Atente-se ao fato de que na cidade de São

Paulo o acesso ao cargo de diretor de escola ocorre por concurso público, e a escolha da unidade escolar em que atuará o diretor ocorre por critérios pessoais, como distância de onde mora, vaga em determinada escola, horários compatíveis com outro cargo etc.; tudo isso o leva a não conhecer a comunidade em que atua como diretor e, conseqüentemente, não ser conhecido por ela. Esse fato indica certo distanciamento entre diretor e comunidade escolar, no sentido de que esse diretor, não conhecendo e não se envolvendo com a comunidade escolar, inclina, como aponta a pesquisa, a fechar-se no mundo técnico e legal jurídico, a estabelecer apenas o diálogo legalmente necessário com a comunidade. Como esse processo jurídico legal acarreta dificuldades de controle, críticas, problemas nas relações com a comunidade escolar, a saída normalmente é sua remoção para outra escola. Chegando lá, os mesmos problemas tendem a surgir novamente, e após alguns anos, remove-se novamente. Temos, portanto, a instalação de uma lógica de rotatividade entre os diretores de escola no município de São Paulo.

Que contribuição essa lógica de rotatividade do diretor de escola traz para a construção de uma gestão democrática? Parece-nos que é prejudicial para a sua efetivação, na medida em que o diretor não permanece na escola tempo suficiente para estabelecer relações mais profundas e duradouras com a comunidade interna e externa à escola, o que contribuiria para maior participação e envolvimento dos pais com as questões educativas, para a construção de um projeto pedagógico mais próximo da realidade dos estudantes e das demandas locais.

Até agora, a análise teve como foco a figura do diretor de escola. Mas também é escopo teórico desta pesquisa compreender as relações políticas e sociais num aspecto maior, mais amplo. Portanto, necessita-se colocar o diretor de escola nesse contexto maior, pois não é possível compreender a perspectiva do diretor sobre gestão democrática analisando-o em separado do contexto da estrutura política e administrativa em que está inserido na Secretaria de Educação, na prefeitura da cidade de São Paulo e, claro, na organização política e social do país na atualidade.

Em primeiro lugar, partiu-se de uma concepção de democracia que está em disputa; observaram-se diferentes visões de democracia, uma vez que tal conceito ainda está em construção, sendo concorrido por diferentes concepções ideológicas, com diferentes interesses. O próprio conceito de Estado que desenvolvemos aponta

para o entendimento de que este também se encontra em disputa, atravessado por questões de classe. Nesse sentido, não se pode colocar a responsabilidade toda na figura do diretor de escola, tampouco se pode colocá-lo como vítima desse processo. O que é necessário é esclarecer todas essas nuances para que possamos ter clareza do papel do diretor nessa encruzilhada de questões políticas e ideológicas.

O capítulo sobre a formação do diretor pela Secretaria Municipal de Educação nos deu pistas acerca dos diferentes aspectos e da confusão ideológica sobre concepções e princípios democráticos, resultantes de interesses ideológicos de grupos que disputam a hegemonia do Estado e da sociedade e que perpassam as legislaturas em determinados momentos no centro do Poder Executivo, no caso, a prefeitura do município de São Paulo. Em dado momento, tem-se um certo discurso; altera-se o governo, outro discurso. O diretor de escola não concebe teoricamente e com a devida clareza os diferentes posicionamentos ideológicos frequentes nas administrações, no caso, a municipal, o que gera ainda mais insegurança e apego maior ao juridicamente estabelecido.

Vale ressaltar que o diretor de escola, como analisado nesta pesquisa, parece encontrar-se na condição de refém: atado às normas jurídicas, aos procedimentos expedidos pelos órgãos centrais, distante da comunidade escolar; comportando-se como um preposto do Estado (PARO, 2002), está preso à armadilha de ser considerado a autoridade máxima no interior da escola – o que ilusoriamente lhe daria mais poder e autonomia –, mas acatando a condição determinada pela estrutura jurídica estatal, de ser o responsável último pelo cumprimento da lei e da ordem na escola. Essa cilada perversamente mantida pelo Estado induz, por vezes, uma postura autoritária ao diretor de escola, por colocá-lo na condição de chefia máxima, detentor e fornecedor de todas as ordens. Segundo Paro (2002), essa postura leva à criação de uma imagem negativa da pessoa do diretor, que é confundida com o próprio cargo, fazendo com que acabe por defender os interesses dos dominantes em oposição aos interesses dos dominados e criando, assim, uma falsa aparência de poder.

É preciso separar o papel do diretor da pessoa do diretor, ter a clareza de que, ao compartilhar a autoridade, o diretor não estará perdendo poder, pois “não se pode perder o que não se tem” (PARO, 2002, p. 12), mas dividindo

responsabilidades e criando as condições necessárias para romper essa contradição imposta pelo Estado e abraçada pelo próprio diretor. Transpor essa lógica parece, portanto, ser tarefa urgente se se desejar a construção de uma gestão democrática.

Para não ficar somente na análise crítica, sem proposta de alteração desse quadro, e ao mesmo tempo pensar em uma saída coletiva e não individual, uma das possibilidades é rever, enquanto município, a forma de provimento ao cargo de diretor de escola. O concurso público, já discutido anteriormente, não dá conta de assegurar e legitimar o processo democrático no interior da escola, tendo em vista não favorecer a criação de vínculos do diretor com a comunidade escolar, mas sim com o Estado, que o legitima por intermédio da lei, tornando o diretor de escola um técnico apegado às questões jurídicas e distante do aspecto político de sua função. Nesse sentido, as eleições livres e diretas para o cargo de diretor poderão dinamizar as relações no interior das comunidades escolares, fortalecer a perspectiva democrática, envolver a comunidade na tomada de decisões e rumos da educação daquela comunidade, construir coletivamente objetivos comuns e caminhar na direção de construir a tão sonhada gestão democrática da escola pública.

Apesar de sua importância numa sociedade como a brasileira – marcada historicamente pelo autoritarismo –, a democracia representativa vem dando sinais de desgaste. No entanto, é imprescindível construir novas perspectivas de participação direta e de democratização das relações no interior da escola; é imperativo ampliar os mecanismos de democracia direta, como assembleias, referendos e plebiscitos, assim como aprofundar a discussão numa perspectiva de radicalizar o processo de construção de uma democracia direta na base. E, nesse aspecto, a escola pública constitui-se num rico espaço para a reinvenção do processo democrático.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2002. p. 63-71.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

AGRESTI, Alan. **Categorical data analysis**. New York: John Wiley & Sons, 1990.

AGUIAR, Márcia Ângela. Avaliação do Plano Nacional De Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: Difel, 1976.

ALVES, Giovanni. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho. In: TEIXEIRA, José S. F.; OLIVEIRA, Manfredo. A. de. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza, Uece, 1996. p. 109-161.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-38.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

_____. **Conselhos de escola**: formação para e pela participação. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2005.

ARELARO, Lisete R. Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BAPTISTA, Dulce Maria T. O debate sobre o uso das técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Vozes, 1999. p. 30-39.

BENEVIDES, Maria Victória Mesquita. **Cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

_____. O desafio da educação para a cidadania. In: AQUINO, Júlio Groppa. **Diferenças e preconceito na escola**. São Paulo: Summus, 1998. p. 17-35.

_____. Educação para a cidadania. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 38, p. 223-238, 1996.

BISPO, Vanderlei Pinheiro. **Democracia e discurso democrático na gestão escolar**: estudo de uma escola de aplicação. 2011. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela. **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-176.

BORÓN, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 63-118.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7398.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares**. Gestão da educação escolar. Brasília, DF: UnB/Cead, 2004.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro A. **Estatística básica**. 4. ed. São Paulo: Atual, 1987.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino**: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992). 1997. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1990.

CERVI, Gicele Maria; AUGSBURGER, Luiz Guilherme. **Gestão democrática**: conquistas e fragilidades. Texto apresentado no XXVI Simpósio da Anpae, Recife, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/GiceleMariaCervi-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CHARLOT, Bernard. **A mistificação pedagógica**: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. São Paulo: Cortez, 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira. (Org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **A democracia como valor universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

_____. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FAVERO, O.; SEMERANO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-40.

_____. **Gramsci**. Porto Alegre, L&PM, 1981.

_____. **Marxismo e política**. São Paulo: Cortez. 1994.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da Educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 199-206.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: EdUNB, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria C. **Gestão democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001. p. 95-118.

_____. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, Aída M. M.; AGUIAR, Márcia Ângela S. (Org.). **Retrato da escola no Brasil**. Brasília, DF: CNTE, 2004. p. 65-80.

DRABACH, Nádia Pedrotti. **As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FAORO, Raimundi. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. v. 2. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Érica Luísa Matos. **Políticas educacionais e gestão democrática na escola**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação)—Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. **Gestão democrática e a participação dos educandos**: um estudo de caso. 2003. Tese (Doutorado em Educação)—Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GATTI, Bernadete A. Pesquisar em educação: considerações sobre alguns postos-chave. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n.19, p. 25-35, set./dez. 2006.

GHANEM Júnior, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GHANEM Júnior, Elie (Org.). **Participação popular na gestão escolar: bibliografia**. São Paulo: Ação Educativa, 1995.

GIGLIO, Célia M. Benedicto; JACOMINI, Márcia A. Gestão da escola e organização do trabalho pedagógico. In: SCAFF, Elisângela Alves da Silva; LIMA, Paulo Gomes (Org.). **Política e gestão da educação básica: desafios à alfabetização**. São Paulo: Expressão e Arte, 2013. p. 35- 51.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul./set. 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____. **Los intelectuales y la organización de la cultura**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRISSONI, Dominique; MAGGIORI, Robert. **Ler Gramsci**. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1973.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HEGEL, George W. F. **O princípio da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os pensadores).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica**, 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado: análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, 1999.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórica sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LELES, Maura Aparecida. **A participação dos estudantes na gestão da escola**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LIBÂNEO, José. C.; OLIVEIRA, João F. de. TOSCHI, Mirza S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2004.

LIGEIRO, Mercy Rodrigues. **A gestão democrática sob a ótica do dirigente escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 4. ed. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. **Organização e administração escolar: curso básico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Inep, 2007.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Estado da arte: gestão, autonomia e órgãos colegiados (2000/2008)**. Brasília, DF: Líber Livro, 2011.

MARX, Karl. **O Capital**. L. 1. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. Fundamentos da História. In: IANNI, Octavio (Org.). **Karl Marx: sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **A questão judaica**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso. **Gestão democrática na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre de 1989 a 2000**: a tensão entre reforma e mudança. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MENDONÇA, Erasto. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOLINA, Rosane Kreusburg. **Gestão democrática**: um estudo a partir das representações sociais das diretoras das escolas públicas municipais de São Leopoldo – RS. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.

MORTATTI, Maria Eloísa Velosa. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NETER, John; WASSERMAN, William; KUTNER, Michael H. **Applied linear statistical models**. 3rd. ed. Homewood, IL: Irwin, 1990.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.). **Política e gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 127-146.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, dez. 2010b.

_____. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007a.

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Teresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007b. p. 73-81.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PERRELLA, Cileda dos Santos Sant'Anna. **Conselheiros e conselheiras de escola em formação**: aprendendo e ensinando participação. Curitiba: Appris, 2015.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo (Org.). **No fio da navalha**: críticas às reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p. 15-38.

POERNER, Arthur José. **O poder jovem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. O Estado e a transição ao socialismo. **Revista Teoria Política**, São Paulo, n. 4, p. 129-152, 1982.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1990.

PRADO, João Ferreira do. **Gestão escolar e escola democrática**: ações e reflexões. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

RAMIRES, Jussara Martins Silveira. **A participação do aluno no conselho de escola na rede municipal de ensino em São Paulo e a formação da cidadania**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1952. (Administração Escolar e Educação Comparada, 158).

_____. Introdução à administração escolar: alguns pontos de vista. **Cadernos de Administração Escolar**, Salvador, n. 2, 1968.

ROLNIK, Raquel; KOWARIK, Lúcio; SOMEKH, Nádía. **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo, Brasiliense, 1990.

ROSA, Isaac Gabriel Gayer Fialho. **A gestão escolar democrática**: o caso da rede municipal de Mesquita. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SADER, Emir. **O anjo torto**: esquerda e (direita) no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANCHES, Ydeliz Coelho de Souza. **A gestão do Centro Educacional Unificado – CEU – da cidade de São Paulo**. 2014. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**, São Paulo: Record, 2000.

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 54.452, de 10 de outubro de 2013**. Institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino – Mais Educação São Paulo.

_____. **Lei nº 14.660, de 27 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27122007L%20146600000>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei nº 16.213, de 17 de junho de 2015. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – Crece, inclui o inciso XIV no art. 118 da Lei nº 14.660/07, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 60, n. 111, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/19735.pdf>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Proposta de formação DOT 2005**. São Paulo, 2005a. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/16668.pdf>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Educação no município de São Paulo: uma proposta para discussão. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 50, n. 36 – Suplemento, 24 fev. 2005b. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/16741.pdf>>. Acesso em: 12 out 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Organograma:** Secretaria Municipal de Educação. [Decreto nº 56.793, de 4 de fevereiro de 2016]. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Organograma>>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Programa Mais Educação São Paulo:** subsídios para a implantação. São Paulo: SME/DOT, 2014.

SARTORI, Giovanni. A. **A teoria da democracia revisitada:** o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e a formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da Educação:** polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2011. p. 173-184.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** São Paulo: Zahar, 1984.

SEMERARO, Giovanni. Recriar o público pela democracia popular. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 213-223.

SERPA, Dagmar. Como os gestores escolares são selecionados no Brasil? **Nova Escola**, [s. l.], n. 240, mar. 2011. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/como-gestores-sao-selecionados-brasil-621848.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

SILVA, Jair Militão da. **A autonomia da escola pública:** a re-humanização da escola. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA, Maraisa Priscila Samuel. **A re-configuração das atribuições do diretor escolar com a instauração do regime da gestão democrática da escola.** 2011. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2011.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, T. T. da. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 9-30.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. v. I. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil 2007.** Tese (Doutorado em Educação)–Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 45-56.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1994.

_____. Natureza e função da administração escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, Salvador, n. 1, p. 1-47, 1968.

TOLEDO, Enrique de La Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 71-90.

TORRES, Artemis; GARSKE, Lindalva Maria. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 60-70, fev./jun. 2000.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VEIGA, Ilma Passos A. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, Ilma Passos A.; RESENDE, Lúcia Maria G. de. **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2000. p. 9-32.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1968.

WINER, Benjamin J. **Statistical principles in experimental designs**. 2. ed. New York: McGraw-Hill. 1971.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZERO, Maria Aparecida. **Diretor de escola**: compromisso social e educativo. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS DIRETORES DE ESCOLA

Gestão Democrática na Perspectiva do Diretor de Escola

Caros(as) Diretores(as),

Sou estudante de Pós-Graduação em Educação na UNIFESP, Diretor de Escola (EMEF. Prof. Antônio Duarte de Almeida -DRE-IQ) e necessito da sua ajuda respondendo este questionário que é parte de minha pesquisa de mestrado intitulada: “Gestão Democrática na Perspectiva do Diretor de Escola”, realizada na Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP- Campus Guarulhos, e, portanto, peço sua contribuição respondendo-o. São 48 perguntas de múltipla escolha, divididas em três blocos. Desde já agradeço imensamente sua participação e contribuição. Muito obrigado! Pesquisador: Jose S. Silveira – Orientadora: Prof.^a Dra. Marcia Jacomini -Universidade Federal de São Paulo- Campus Guarulhos - Mestrado em Educação.

Segue o link com autorização da pesquisa concedida pela SME e pelo Comitê de Ética.

Parte I: Caracterização do(a) Diretor(a)

Sexo

- ☐ Masculino
- ☐ Feminino

Idade

- ☐ Até 24 anos.
- ☐ De 25 a 29 anos.
- ☐ De 30 a 39 anos.
- ☐ De 40 a 49 anos.
- ☐ De 50 a 54 anos.
- ☐ 55 anos ou mais.

Você se considera?

- ☐ Branco (a).
- ☐ Pardo (a).
- ☐ Preto (a).
- ☐ Amarelo (a).
- ☐ Indígena.
- ☐ Não declarada.

Qual é o seu nível de escolaridade completo?

- ☐ Ensino Superior – Pedagogia.
- ☐ Ensino Superior – outros.
- ☐ Especialização. (Mínimo de 360 horas)
- ☐ Mestrado.
- ☐ Doutorado ou posterior

- ☐ Outro:

Há quantos anos você trabalha na educação?

- ☐ Menos de 3 anos.
 ○ ☐ De 4 a 8 anos.
 ○ ☐ De 9 a 14 anos.
 ○ ☐ De 15 a 20 anos
 ○ ☐ Mais de 21 anos

Há quantos anos você exerce função de direção? (contando outras secretarias, etc)

- ☐ Menos de 3 anos.
 ○ ☐ De 4 a 8 anos.
 ○ ☐ De 9 a 14 anos.
 ○ ☐ De 15 a 20 anos
 ○ ☐ Mais de 21 anos

Há quantos anos você exerce função de direção na SME/SP

- ☐ Menos de 3 anos
 ○ ☐ De 4 a 8 anos
 ○ ☐ De 9 a 14 anos
 ○ ☐ De 15 a 20 anos
 ○ ☐ Mais de 20 anos

Há quantos anos você é diretor(a) desta escola?

- ☐ Menos de 3 anos.
 ○ ☐ De 4 a 8 anos.
 ○ ☐ De 9 a 14 anos.
 ○ ☐ De 15 a 20 anos
 ○ ☐ Mais de 21 anos

De que forma ocorreu a sua condução ao cargo de Diretor de Escola?

- ☐ Concurso Público
 ○ ☐ Nomeação pelo Conselho de Escola

Parte II: Concepções

Uma escola com gestão democrática envolve:

Marque de 1 a 5 de acordo com o grau de importância de cada item

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Participação dos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Professores nas decisões da escola | | | | | |
| Participação dos Pais nas decisões da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Participação dos Alunos nas decisões da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Participação dos Funcionários nas decisões da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mudança da atual estrutura pedagógica do ensino | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mudança da atual estrutura adiministrativas das escolas | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Criação de outros mecanismos para ampliar a participação de todos nas decisões da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Direção colegiada e divisão dos poderes | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

A participação na gestão da escola, deve ser:

Marque de 1 a 5 de acordo com a importância de cada item

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Organizada a partir da demanda da gestão, professores, funcionários. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Organizada a partir da demanda dos pais/responsáveis e alunos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Organizada de acordo com a gestão da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Organizada de acordo com a legislação municipal vigente | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Na sua concepção, o que é necessário para efetivar a Gestão Democrática na Escola Pública

Marque de 1 a 5 de acordo com o grau de importância de cada item

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Romper o autoritarismo e a centralização exercidos pelo Diretor de Escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Que a democracia seja um valor reconhecido por toda sociedade | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Criar mecanismo de ampliação de participação de toda comunidade nas decisões da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Consolidar uma direção colegiada, onde o poder possa ser compartilhado | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Na sua concepção, a participação da comunidade (alunos, pais/responsáveis) é importante?

- ☐ Considero a participação da comunidade importante
- ☐ Considero a participação da comunidade pouco importante
- ☐ Considero a participação da comunidade muito importante
- ☐ Considero a participação da comunidade nada importante

Você considera que a participação da comunidade (alunos, pais/responsáveis) na escola:

- ☐ Não contribui com a organização da Escola
- ☐ Contribui com a melhoria das qualidade da educação
- ☐ Mais atrapalha do que ajuda, pois não possuem entendimento do funcionamento da escola
- ☐ Ajuda, na medida em que contribuem com a organização da escola

Do seu ponto de vista, a participação da comunidade (alunos, pais/responsáveis) pode contribuir para a qualidade da educação?

- ☐ A participação da comunidade é fundamental para melhoria da qualidade da educação
- ☐ A participação da comunidade tem alguma influência na melhoria da qualidade
- ☐ A participação da comunidade nada contribui na melhoria da qualidade
- ☐ A participação da comunidade pouco contribui para a melhoria da qualidade

Na sua visão, qual segmento valoriza e dá maior importância à gestão democrática?

Marque de 1 a 5 de acordo com o grau de importância de cada item

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
|---|---|---|---|---|

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Gestores | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Professores | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Alunos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Funcionários | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Pais/responsáveis | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

A legislação sobre Gestão Democrática é mais uma tarefa que o diretor tem que atender.

- ☐ Concordo Plenamente
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo um pouco
- ☐ Não concordo

A consolidação da Gestão Democrática da Escola Pública esta diretamente relacionada com o modelo político vigente no país.

- ☐ Concordo plenamente
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo um pouco
- ☐ Não concordo

Na suavisão, qual a importância de uma gestão democrática na escola pública

- ☐ Nada importante
- ☐ Pouco importante
- ☐ Importante
- ☐ Muito importante
- ☐ Importância Fundamental

Quanto à forma de nomeação ao cargo de Diretor de Escola, você defende:

- ☐ Concurso Público
- ☐ Eleição Direta pela comunidade escolar
- ☐ Indicação pela Secretaria de Educação

Parte III: A Gestão da Escola

Quantos alunos são atendidos pela Escola?

- ☐ Até 300
- ☐ 301 a 500
- ☐ 501 a 700

- ☐ 701 a 900
- ☐ 901 a 1.200
- ☐ Mais de 1.200

O Conselho de Escola é um colegiado constituído por representantes da escola e da comunidade (pais e alunos)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Qual importância o Conselho de Escola possui na sua gestão?

- ☐ Considero o Conselho de Escola muito importante
- ☐ Considero o Conselho de Escola importante
- ☐ Considero o Conselho de Escola pouco importante
- ☐ Considero o Conselho de Escola nada importante

As reuniões de Conselho de Escola são abertas a todos: alunos, pais/responsáveis, funcionários e professores?

- ☐ Todos podem participar
- ☐ Somente os conselheiros eleitos podem participar

Todos que participam da reunião de Conselho tem direito a voto?

- ☐ O voto é somente dos conselheiros eleitos
- ☐ O voto é aberto a todos que estejam participando
- ☐ Podem participar, opinar, mas não tem direito a voto.

Os alunos participam efetivamente da Reunião de Conselho de Escola

- ☐ Não participam
- ☐ São convidados, mas não se interessam
- ☐ Participam efetivamente
- ☐ Participam muito pouco

Os pais/responsáveis participam efetivamente da Reunião de Conselho de Escola

- ☐ Não participam
- ☐ São convidados, mas não se interessam
- ☐ Participam efetivamente
- ☐ Participam muito pouco

Caso a participação dos alunos, pais/responsáveis na reunião de conselho de escola seja baixa, responda:

Assinale quantos itens achar necessário

- ☐ Não se interessam pela vida escolar do aluno
- ☐ Não se interessam pelas decisões da escola
- ☐ Não tem tempo disponível
- ☐ Seria necessário um maior estímulo por parte da escola para ampliar a participação

O Conselho de Escola interfere nas decisões da sua gestão?

- ☐ Nunca
- ☐ As vezes
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Sempre

Existe grêmio estudantil na escola?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Caso exista o Grêmio, há uma participação ativa nas decisões da escola?

- ☐ Sim, o grêmio participa ativamente
- ☐ Não, o grêmio coopera na organização da escola, no entanto, não tem participação direta nas decisões
- ☐ A gestão abre espaços de participação do Grêmio, no entanto, eles não estão preparados

De que forma a escola planeja e organiza a participação dos alunos?

Assinale quantos itens achar necessário.

- ☐ Não organiza
- ☐ Alguns professores organizam
- ☐ Todos os professores organizam
- ☐ A equipe gestora organiza
- ☐ A equipe gestora deixa a cargo de algum prof. interessado.

A escola realiza referendos ou consulta aos educandos sobre temas de interesse coletivo?

- ☐ Sempre
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Às vezes
- ☐ Nunca

O Grêmio Estudantil interfere de alguma maneira nas decisões da sua gestão?

- ☐ Nunca
- ☐ As vezes
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Sempre

No planejamento das atividades da escola, há participação de alunos, pessoal de apoio e pais/responsáveis?

- ☐ Sempre
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Às vezes
- ☐ Nunca

No projeto político pedagógico há alguma referência sobre a participação dos alunos e dos pais/responsáveis

- ☐ Não está registrado no PPP
- ☐ Esta registrado no PPP
- ☐ Esta registrado, mas sem grande relevância

O projeto político pedagógico da escola é construído coletivamente?

- ☐ Sim, todos os segmentos participam da construção
- ☐ Não, apenas a gestão elabora o PPP
- ☐ Todos são convidados a participar, no entanto, poucos participam

A escola possui Regimento Escolar?

- ☐ Sim
- ☐ Não

O Regimento Escolar foi elaborado coletivamente?

- ☐ Sim, todos os segmentos da escola participaram
- ☐ Sim, mas poucos segmentos participaram
- ☐ O Regimento foi elaborado apenas pela gestão

Em caso afirmativo, o regimento escolar é do conhecimento de toda comunidade?

- ☐ Todos conhecem o Regimento
- ☐ Poucos conhecem o regimento
- ☐ O regimento existe mas ninguém o conhece

Na sua gestão, a democracia se expressa por meio de:

Marque de 1 a 5 de acordo com a ordem de importância

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Consultas aos professores sobre alguma decisão | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Assembleias com os alunos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Assembleias com toda comunidade escolar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Reunião de Conselho de Escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Reunião de APM | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Como é a participação da comunidade (pais, responsáveis e alunos) em sua gestão?

Marque de 1 a 5 de acordo com a ordem de importância

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| A comunidade participa de votação e eleição de | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| projetos pedagógicos | | | | | |
| A comunidade participa na tomada de decisões de carácter estrutural | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A comunidade participa da organização de eventos internos | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A comunidade opina sobre as necessidades da escola | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A comunidade participa da realização de eventos internos, como festas e comemorações. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Os pais/responsáveis contribuem voluntariamente com a escola.

- ☐ Sempre
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Às vezes
- ☐ Nunca

A equipe da escola sente-se valorizada e respeitada por pais/responsáveis e alunos.

- ☐ Sempre
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Às vezes
- ☐ Nunca

Os espaços da escola são utilizados para atividades comunitárias?

- ☐ Sim, planejadas apenas pela escola.
- ☐ Sim, planejadas apenas pela comunidade.
- ☐ Sim, planejadas conjuntamente (escola e comunidade).
- ☐ Não.

A Escola desenvolve projetos no contra-turno no âmbito do programa Mais Educação?

- ☐ Não desenvolve projetos

- ☐ De 1 a 3
- ☐ De 4 a 7
- ☐ De 8 a 10
- ☐ Mais de 11

A escola mantém-se aberta nos finais de semana para que a comunidade possa usufruir das suas dependências (salas, pátio, quadras de esporte, biblioteca, etc.)

- ☐ Sempre
- ☐ Na maioria das vezes
- ☐ Às vezes
- ☐ Nunca

Qual importância você atribui à Democracia em sua gestão?

- ☐ Nada importante
- ☐ Pouco importante
- ☐ Importante
- ☐ Muito importante
- ☐ Importância Fundamental